Die Grundrechte der Ausländer nach der deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Richard Heinze

Gerichtsreferendar aus Marburg a. d. Lahn.

Marburg 1929

Buchdruckerei von Joh. Hamel.

Als Dissertation von der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 16. März 1929.

Berichterstatter: Prof. Dr. iur. et phil., Dr. theol. h. c. Bredt.

Schrifttum.

Aldag, Die Gleichheit vor dem Gesetze in der Reichsverfassung. Berlin 1925.

Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. I. Bd. Berlin 1912.

" Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919. 7. unveränderte Auflage. Berlin 1928.

" Deutsches Staatsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, II. Bd. S. 449 ff. Berlin-Leipzig 1904.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 4. Auflage Berlin 1900.

" Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 3. Auflage. Berlin und Leipzig 1927.

Beutner, Die Rechtsstellung der Ausländer nach Titel 2 der preußischen Verfassungsurkunde. Tübingen 1913.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht, I. Bd. Freiburg i. B. 1888.

" Das Polizeiverfügungsrecht in Preußen im Verwaltungsarchiv, 5. Bd. S. 137 ff.

" Die Ausweisung fremder Staatsangehörigen vom völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Standpunkt in der Festgabe der Berliner Juristenfakultät für Dernburg. S. 105 ff. Berlin 1900.

" Das Petitionsrecht, im Arch. f. öffentl. Recht 16. Bd. S. 403 ff.

Bredt, Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

" Neues Evangelisches Kirchenrecht für Preußen I. und II. Bd. Berlin 1921 u. 1922.

v. Brauchitsch, Die rechtliche Bedeutung des Art. 4 der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Diss. Marburg (Maschinenschrift).

Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Berlin-Stuttgart-Leipzig 1914.

Delius, Das geltende Versammlungsrecht im Preußischen Verwaltungsblatt, 44. Jahrgang S. 59 ff.

" Das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht. 5. Auflage Berlin 1912.

" Das neue Vereins- und Versammlungsrecht im Preuß. Verwaltungsbl. 40. Jg. S. 97 ff.

Eckhardt, Die Grundrechte der Deutschen. Breslau 1913.

Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. Tübingen 1909.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.

" des preußischen Oberverwaltungsgerichts.

Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stuttgart 1923.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Auflage. Tübingen 1928.

Fleischmann, Ausweisung, im Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts von Stengel-Fleischmann, I. Bd. S. 281 ff. Tübingen 1911.

Friedrichs, Verwaltungsrechtspflege. I. u. II. Bd. Berlin 1920 u. 1921.

" im Verwaltungsarchiv, Bd. 21 S. 330 ff.

v. Frisch, Das Fremdenrecht. Berlin 1910.

v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Gareis, Institutionen des Völkerrechts. 2. Aufl. Gießen 1901.

Gerber, Hans, Gesetz und Verfassung in der Zeitschr. f. Ostrecht, 3. Jahrgang S. 1 ff.

Giese, Die Grundrechte. Tübingen 1905.

" Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. Aug. 1919. 6. Aufl. Berlin 1925.

Grosch, Das deutsche Auslieferungsrecht. Karlsruhe 1902.

Grotefend, Lehrbuch des preuß. Verwaltungsrechts. I. Teil. Berlin 1890.

Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht I. und II. Bd. Berlin 1922 u. 1923.

" Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 5. u. 6. Aufl. Leipzig 1927.

Heilborn, Das System des Völkerrechts. Berlin 1896.

Heinrichs, Deutsche Niederlassungsverträge und Uebernahmeabkommen. Berlin 1908.

v. Herrnritt, Grundlehren des Verwaltungsrechts. Tübingen 1921.

Hientzsch, Die Grundrechte der Ausländer nach der Weimarer Reichsverfassung. Diss. Jena 1924. (Maschinenschrift).

Hoffmann, Die Niederlassung und rechtliche Behandlung von Fremden. Diss. Würzburg 1907.

Hubrich, Die Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 als „Staatsgrundgesetz Preußens" in Hirths Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft Jahrgang 1908 S. 750 ff.

" Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.

Isay, Das deutsche Fremdenrecht. Berlin 1923.

Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1919.

" Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 3. Auflage München und Leipz. 1919.

Jellinek, Walter, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. Tübingen 1913.

Jellinek, Walter, Revolution und Reichsverfassung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 9 S. 1 ff.
" Verwaltungsrecht. Berlin 1928.
Koch, Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten. I. Bd. 6. Ausgabe, Berlin 1874.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. I. Bd. 5. Auflage Tübingen u. Leipz. 1911.
Laband, Zum Entwurf des Vereinsgesetzes in der Deutschen Juristenzeitung, 13. Jg. S. 1 ff.
v. Landmann-Rohmer, Kommentar zur Gewerbeordnung, I. Bd. 8. Aufl. München 1928.
Leibholz, Die Gleichheit vor dem Gesetz in den Oeffentlich-rechtlichen Abhandlungen, hrg. von Triepel, Kaufmann und Smend. 6. Heft. Berlin 1925.
Liermann, Das deutsche Volk. Berlin u. Bonn 1927.
v. Liszt, Das Völkerrecht. 5. Aufl. Berlin 1907.
v. Liszt-Fleischmann, Das Völkerrecht. 12. Aufl. Berlin 1925.
Loening, Das Petitionsrecht der Ausländer im Verwaltungsarchiv, 13. Bd. S. 1 ff.
Lohmann, Die Grund- oder Freiheitsrechte der Ausländer. Diss. Kiel 1913.
v. Martitz, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, Jg. 1875 S. 794 ff.
O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. II. Bd. Lpz. 1896.
Mettgenberg, Auslieferungsrecht im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hrg. von Stier-Somlo und Elster. I. Bd. S. 442 ff. Berlin und Leipzig 1926.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 7. Aufl. München und Leipzig 1919.
v. Overbeck, Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht in den Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, Heft 10. Karlsruhe 1907.
Poetsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung. 3. Auflage Berlin 1928.
v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 5. Aufl. II. Bd. Leipzig 1906.
Schmitt, Verfassungslehre. München u. Leipzig 1928.
Schmidt, Zur Frage der Schutzmöglichkeiten gegen die Ueberfremdung des deutschen Grundbesitzes im Preußischen Verwaltungsblatt, Bd 44 S. 76 ff.
v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht. 2. Aufl. I. u. III. Bd. Freiburg u. Leipzig 1896.
Smend, Verfassung und Verfassungsrecht. München und Leipzig 1928.

Stier, Zur Frage des Petitionsrechts der Ausländer in Gruchots Beiträgen zur Erläuterung des deutschen Rechts, 64. Jahrgang S. 710 ff.

Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. I. Bd. Berlin und Leipzig 1924.

„ Ausweisung im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hrg. von Stier-Somlo u. Elster, I. Bd. S. 496 ff. Berlin u. Leipz. 1926.

„ Reichsvereinsgesetz. Systematischer Kommentar. Stuttgart und Leipzig 1909.

Stoerk, Staatsuntertanen u. Fremde in Holzendorffs Handbuch des Völkerrechts. II. Bd. S. 583 ff. Hamburg 1887.

Strauch, Das Fremdenrecht, besonders mit Rücksicht auf Handels- und Gewerbebetrieb der Ausländer, in Goldschmidts Zeitschr. für das gesamte Handelsrecht. 13. Bd. S. 1 ff.

Thoma, Grundrechte und Polizeigewalt in der Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des preußischen Oberverwaltungsgerichts S. 183 ff. Berlin 1925.

Triepel, Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899.

v. Ullmann, Völkerrecht. Tübingen 1908.

Westphalen, Graf von. Die Rechtsstellung des Ausländers im heutigen deutschen Saats- uud Verwaltungsrecht. Diss. Köln 1922 (Maschinen-Schrift).

Wolzendorff, Die polizeiliche Laudesverweisung im preußischen Staatsrecht in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 64. Jahrgang S. 409 ff.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. I. Bd. 2. Aufl. Berlin 1895.

„ Ausland, Ausländer in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, I. Bd. S. 258 ff. Tübingen 1911.

Gliederung.

§ 1. Einteilung.

Jede staatliche Ordnung fordert ein genossenschaftliches Verhältnis als Voraussetzung[1]). Der „Nichtgenosse", der Fremde ist zu allen Zeiten einer unterschiedlichen rechtlichen Behandlung unterworfen. Betrachtet man die Entwicklung dieses Fremdenrechts, so findet man, daß im Altertum und auch noch im frühen Mittelalter jeder Fremdling ursprünglich als Feind angesehen wurde. Demgemäß war er grundsätzlich rechtlos, die Rechtsgemeinschaft beschränkte sich auf die Stammesgenossen[2]). Diese Geringschätzung und das Mißtrauen gegenüber allen Volksfremden haben ihren Grund in der niederen Stufe von Handel und Verkehr, dem Fehlen von völkerrechtlichen Beziehungen. Auch das nationale Gepräge der Religionen trug mit dazu bei. Erst der sich entwickelnde Handelsverkehr und der steigende Einfluß des Christentums gewährten den Fremden zunächst Gastrecht und dann auch öffentlichen Schutz. Der Grundsatz aber, den Fremden eine rechtlich geminderte Stellung gegenüber den Einheimischen zu geben, durchzieht das ganze Fremdenrecht bis in die neueste Zeit. Sehr schroff vertrat dies Prinzip der Territorialstaat des 16. und 17. Jahrhunderts, was sich deutlich in Cromwells Navigationsakte vom Jahre 1651 zeigt[3]). Auch die Ideen des Naturrechts, die auf Schaffung eines allgemeinen Weltbürgerrechts gerichtet waren, haben den Unterschied zwischen Staatsangehörigen und Fremden nicht beseitigt.

Im Privatrecht weist die rechtliche Behandlung der Fremden den Bedürfnissen des modernen Verkehrs entsprechend, allerdings kaum noch Unterschiede auf gegenüber der der Inländer. Anders ist es aber auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, besonders im Staats- und Verwaltungsrecht. Hier kann man

[1]) Stoerk, a. a. O. S. 639.

[2]) Zorn: Ausland, Ausländer a. a. O. S. 258; Strauch a. a. O. S. 2.

[3]) Strauch, a. O. S. 3; Hoffman a. a. O. S. 7.

von einer Gleichstellung der Fremden mit den Inländern nicht reden. So bleibt dem Ausländer vor allem ein Einfluß auf die staatliche Willensbildung versagt, desgleichen ist er von den öffentlichen Aemtern ausgeschlossen. Der Fremde hat naturgemäß nicht das Interesse an dem Wohlergehen seines jeweiligen Aufenthaltsstaats wie der Inländer, andererseits ist er auch von manchen Lasten und Pflichten befreit. Stets muß daher der gesunde nationale Egoismus gegenüber den Bestrebungen eines Weltbürgertums betont werden, soll nicht letzten Endes das Wohl des Staates zugunsten der Ausländer in Gefahr kommen. Deshalb ist es durchaus richtig, die Fremden von den oben genannten politischen oder staatsbürgerlichen Rechten, d. h. solchen Rechten, die einen Einfluß auf die staatliche Willensbildung gewähren, auszuschließen. Neben diesen Rechten sind die sog. Grund- oder Freiheitsrechte, die man auch als „bürgerliche Rechte" bezeichnet, von großer Bedeutung, weil sie dem einzelnen Individuum eine gewisse „staatsfreie Sphäre" zusichern und die Allgewalt des Staates dem einzelnen gegenüber einschränken. Jellinek[1]) bezeichnet diese Rechtsbeziehungen als den „status negativus".

Inwieweit diese Grundrechte, die auch in die deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919 Aufnahme gefunden haben, auch für die Ausländer gelten, soll hier untersucht werden.

Für die Beantwortung der Frage ist es nicht nötig, auf die juristische Natur dieser Grundrechte einzugehen. Wie wir später sehen, läßt sich eine allgemeine Regel, die etwa aus der begrifflichen Natur dieser Rechte herzuleiten wäre, über die Berechtigung der Fremden nicht aufstellen. Die maßgebenden Bestimmungen finden wir vielmehr meist in den Spezialgesetzen, welche die Betätigungsmöglichkeiten der persönlichen Freiheit in einzelnen Richtungen ausgestalten. Daraus ergibt sich die Beschränkung der Arbeit, daß nur diejenigen Artikel des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung zu erörtern sind, die wirklich eine Berechtigung verleihen. So weit die Grundrechte nur eine allgemeine Sentenz enthalten oder Richtlinien für die Gesetz-

[1]) System S. 87 u. S. 94 ff.

gebung darstellen, scheiden sie aus unserer Betrachtung aus, da diese Bestimmungen weder den Staatsangehörigen noch den Fremden ein Recht verbürgen.

Allgemeiner Teil.

§ 2. **Der Begriff „Ausländer".**

Bevor wir mit der eigentlichen Ausführung beginnen, muß der Begriff „Ausländer" oder „Landesfremder" im Gegensatz zum Staatsangehörigen festgelegt werden. Bis zum 19. Jahrhundert war der Begriff oft schwankend und der Volksanschauung überlassen. Infolge der starken Zerrissenheit des Deutschen Reichs im Mittelalter und im Anfang der Neuzeit hatte fast jede einzelne Stadt besondere Begriffe festgelegt, und manchmal wurde schon der nächste Nachbar als „Fremder" angesehen. Eine Klärung des Begriffs im deutschen Recht brachte für Preußen das Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preußischer Untertan vom 31. 12. 1842 (G. S. 1843 S. 13) und für das Reich das Gesetz vom 1. 6. 1870. Letzteres ist abgeändert durch das heute noch geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. 7. 1913 (RGBl. S. 583). Alle drei Gesetze bringen das ius sanguinis zum Ausdruck, d. h. die Staatsangehörigkeit bestimmt sich im wesentlichen nach der Abstammung. Ausländer ist stets nur der Reichsausländer, nicht der Angehörige eines Bundesstaates bezw. Landes im Verhältnis zu einem anderen Gliedstaat des Deutschen Reiches, Ausländer ist, wer keine Reichs- oder Staatsangehörigkeit nach dem Gesetz von 1913 hat.

Nicht erforderlich ist, daß der Ausländer eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, auch Heimatlose, sog. Apoliten sind Ausländer im Sinne des Gesetzes. Die teilweise in ausländischen Gesetzgebungen wie z. B. in Belgien vorhandenen Mittelstufen zwischen Landesfremden und vollberechtigten Inländern sind unserem deutschen Recht unbekannt. Die juristische Definition darf auch durch das subjektive Moment, das bei dem Wort „fremd" oft eine große Rolle spielt, nicht verwirrt werden. Oft werden die

Bewohner von Grenzgebieten, die sich durch gemeinsame Sprache und Sitte miteinander verbunden fühlen, sich rechtlich als Ausländer gegenüberstehen. Daß dies heute infolge der Friedensverträge in besonders hohem Maße der Fall ist, ist leider zur Genüge bekannt. Andererseits wieder sind wirkliche Fremde keine Ausländer, sofern sie nur die Staatsangehörigkeit besitzen. Der ethnologische Begriff der Nation darf hier die klare Abgrenzung, die das Gesetz getroffen hat, nicht trüben.

§ 3. **Einfluß des Völkerrechts auf die Rechtsstellung der Ausländer.**

Rein begrifflich ist die Staatsgewalt unbegrenzt, und jedes Individuum, das sich innerhalb derselben aufhält, ist dieser Gewalt unterworfen, mit Ausnahme der Exterritorialen. Schon der vorübergehende Eintritt in das Staatsgebiet unterwirft auch den Ausländer der inländischen Staatsgewalt, denn „der Staat ist die mit oberster Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft“ [1]). Quidquid est in territorio etiam est de territorio, in diesem Satz gipfelt dieses sog. Territorialprinzip.

Wie nun jeder zivilisierte Staat seine begrifflich unbegrenzte Macht seinen Angehörigen gegenüber einschränkt, so verlangt er auch, daß seine Angehörigen in jedem anderen Staat als Rechtssubjekte geachtet werden [2]). Daß dies geschieht, ist ein völkerrechtliches Gebot, dem alle der Völkerrechtsgemeinschaft angehörenden Staaten nachkommen müssen. Hierbei taucht nun die Frage auf, ob es überhaupt nötig ist, die Rechtslage der Ausländer nach den Bestimmungen der Reichsverfassung zu untersuchen, ob sich nicht vielmehr ihre rechtliche Stellung unmittelbar aus den Normen des Völkerrechts ergibt.

Demgegenüber ist jedoch festzustellen, daß das Völkerrecht lediglich die Staaten zu Rechts- und Pflichtssubjekten hat, nur die Staaten nehmen am völkerrechtlichen Verkehr teil, dem einzelnen fehlt jedes Mittel, ohne staatliche Vermittlung völker-

---

[1]) Hatscheck, Staatsrecht I S. 4.

[2]) Heilborn a. a. O. S. 73.

rechtliche Ansprüche geltend zu machen[1]). Aus dem Völkerrecht lassen sich demnach für den einzelnen Fremden Berechtigungen, wie sie die grundrechtlichen Bestimmungen den Staatsangehörigen gewähren, nicht herleiten. Das Völkerrecht verpflichtet nur die Staaten, seine Regeln zu befolgen. Der Ausländer kann daher stets nur durch die staatliche Gesetzgebung irgendwelche Rechte erhalten. Staatsrechtlich steht es dem Gesetzgeber frei, welches Maß von Rechten er den Fremden gewähren will, im Grunde aber ist er abhängig von den völkerrechtlichen Vorschriften. Politische Rücksichten zwingen ihn, durch seine Gesetzgebung den Fremden eine den Normen des Völkerrechts entsprechende Stellung einzuräumen. Das Völkerrecht beeinflußt die Rechte der Fremden daher nur mittelbar; „die Beziehungen, welche den Ausländer mit der Staatsgewalt des Aufenthaltsstaats verknüpfen, weisen unmittelbar stets auf staatsrechtlichen Ursprung zurück“[2]).

Aus demselben Grunde können die Ausländer auch aus Staatsverträgen, besonders den Handels- und Niederlassungsverträgen unmittelbar keine Rechte herleiten, stets bedarf es der Tätigkeit einer inländischen Rechtsquelle, um aus dem völkerrechtlich bindenden Staatsvertrag gültiges Landesrecht werden zu lassen[3]). Diese Umwandlung geschieht entweder durch Erlaß eines Ausführungsgesetzes oder durch einfache Veröffentlichung des Vertragstextes in der Gesetzessammlung. Mit der Publikation würde ein Zuwiderhandeln gegen die Bestimmungen des Staatsvertrages nicht nur eine völkerrechtliche Nichtachtung des anderen Vertragsstaates bedeuten, sondern auch eine staatsrechtliche Verletzung des Fremden.

Es ist nun noch zu untersuchen, ob dieser Rechtszustand, der im deutschen Recht bis zur neuen Reichsverfassung im Jahre 1919 galt, durch Art. 4 der Reichsverfassung geändert worden

---

[1]) Jellinek, System S. 324, v. Ullman, S. 88; Gareis a. a. O. S. 165 ff; Heilborn a. a. O. S. 58 ff; Stoerk a. a. O. S. 588–590; v. Overbeck S. 1; Beutner S. 35; Hientzsch a. a. O. S. 8.

[2]) v. Overbeck a. a. O. S. 1.

[3]) Triepel a. a. O. S. 147, 300, 301.

ist, nach dem die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts gelten. Hierdurch würde das Völkerrecht nicht etwa unmittelbare Rechtsquelle, sondern es würde auch weiter als Reichsrecht angewendet, indem es seine Umformung in bindendes Reichsrecht durch das Staatsgrundgesetz selbst erführe. Art. 4 bildet den dauernden „Transformator" des internationalen, für die Staaten als solche verbindlichen Völkerrechts in nationales, für die Staatsbehörden und Staatsangehörigen verbindliches Landesrecht [1]).

In dem älteren englisch-amerikanischen Recht war man der Ansicht, daß das gemeine Völkerrecht ohne weiteres auch für die Staatsbehörden und Staatsangehörigen verbindlich sei [2]). Im Gegensatz zu diesem Grundsatz, von dem man auch in den Ursprungsländern immer mehr abkam, was Triepel nachweist, war im deutschen Recht das Völkerrecht nur für die Staaten, d. h. für ihre Repräsentationsorgane verbindlich und bedurfte zu seiner Verbindlichkeit für Staatsbehörden und Staatsangehörige erst der Umprägung in gesetztes- oder Gewohnheitsrecht. Durch Art. 4 ist jener englisch-amerikanische Grundsatz bei uns zur Geltung gelangt [3]) Die Bedeutung dieser Vorschrift wird aber wesentlich eingeschränkt. Gemäß Art. 45 Abs. 3 RV bedürfen nämlich Bündnisse — und was für unsere Frage besonders wichtig ist — Vertäge mit fremden Staaten der Zustimmung des Reichstags, also auch weiterhin noch einer besonderen Nationalisierung zum innerstaatlich-verbindlichen Recht. Auf das Vertragsrecht hat Art. 4 demnach keinen Einfluß, seine Bedeutung beschränkt sich lediglich auf das Völkergewohnheitsrecht [4]). Dieses verlangt nur, wie wir oben sahen, die Fremden als Rechtssubjekte anzuerkennen. Nach der herrschenden Meinung ist eine völkerrechtliche Regel nur dann allgemein anerkannt und nur dann bindend für das deutsche

[1]) Giese, Reichsverfassung S. 56.

[2]) Triepel a. a. O. S. 134 ff. bes. S. 154.

[3]) Giese, Reichsverfassung S. 57; Anschütz, Reichsverfassung S. 47; Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 94.

[4]) Giese, Reichsverfassung S. 57; Hatschek, Staatsrecht Bd. I S. 15, Hubrich a. a. O. S. 32; v. Brauchitsch a. a. O. S. 75/76.

Reichsrecht, wenn Deutschland ihr zustimmt. Es bleibt demnach für die Rechtsstellung der Ausländer auch fernerhin bei dem Standpunkt, daß ausschließlich der staatliche Gesetzgeber ihnen Rechte gewährt.

§ 4. Die Geltung der Grundrechte für die Ausländer im allgemeinen.

a. Geschichtliche Entwicklung.

Anknüpfend an das Verfassungswerk der Frankfurter Paulskirche und im Gegensatz zur alten deutschen Reichsverfassung von 1871 enthält die neue Reichsverfassung vom 11. August 1919 einen umfangreichen Katalog von Grundrechten der Deutschen. Ob diese auch für die im Inland verweilenden Ausländer gelten, darüber findet sich in der Reichsverfassung keine Bestimmung. Im allgemeinen kann man sagen, daß ein Gesetz auch dann für Ausländer Geltung hat, wenn es seinem Wortlaut nach sich nicht ausdrücklich auf die Inländer beschränkt. Eine Beschränkung kann sich ferner aus dem Wesen der Sache ergeben, weil etwa das Gesetz ein Recht verbürgt, das dem Ausländer allgemein versagt ist, wie z. B. die politischen Rechte.

Ist nun die Ueberschrift „Von den Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen" dahin auszulegen, daß sie eine Beschränkung dieser Rechte auf die Staatsangehörigen bedeutet, oder gelten diese Rechte, die dem einzelnen ein gewisses Maß von persönlicher Freiheit der Staatsgewalt gegenüber zusichern, auch für die Ausländer? Ein kurzer Blick auf die geschichtliche Entwicklung der Grundrechte überhaupt wird uns Klarheit bringen.

Der Gedanke, daß der einzelne nicht mit seiner ganzen Persönlichkeit der Staatsgewalt unterworfen ist, daß er dem Staate gegenüber nicht nur Pflichten sondern auch Rechte hat, entspringt der germanischen Rechtsauffassung[1]). Die ersten Anfänge zeigen sich in England, das am erfolgreichsten den Einflüssen des römischen Rechts zu widerstehen vermocht hatte, und wo schon im Jahre 1215 in der Magna carta eine Verbriefung von Frei-

---

[1]) Eckhardt a. a. O. S. 7 ff; Jellinek, Erklärung S. 72 ff; Liermann a. a. O. S. 207.

heitsrechten erfolgte. Hier handelte es sich aber immer nur um eine Bestätigung der von den Vätern ererbten Rechte, die dem Volk von den Königen streitig gemacht worden waren, nicht um angeborene Menschenrechte, von solchen ist in der englischen Verfassungsgeschichte überhaupt nicht die Rede[1]).

Eine wesentlich andere Entwicklung nahmen diese Freiheitsrechte in den amerikanischen Kolonien. Hier führten vor allen Dingen die Ideen des Calvanismus, der das Gebot Gottes über das des Staates stellte, dazu, ein allgemeines Menschenrecht durch Gesetz festzulegen[2]). Durch Roger Williams wurden im Jahre 1547 in Rhode-Island sog. Freiheits- oder Bürgerrechte aufgestellt. Da den Geboten Gottes gegenüber alle Menschensatzung versagte, mußte die Glaubens- und Gewissensfreiheit vor allen Einflüssen des Staates sichergestellt werden. Die weltliche Obrigkeit konnte nur in weltlichen Dingen regieren, only in civil things war man ihr Gehorsam schuldig. Neben dieser Gewissensfreiheit wurden noch andere Rechte garantiert, welche die Freiheit der Person und des Eigentums zum Ziel hatten. Es waren also nicht nur religiöse, sondern auch allgemeine bürgerliche Rechte, welche hier aufgestellt wurden. Mitgetragen von dem Gedanken des Naturrechts, fanden diese Grundrechte von Rhode-Island bald Aufnahme in den anderen amerikanischen Kolonien, namentlich in den späteren Staaten nach dem Freiheitskampfe. Durch Lafayette kamen sie nach Frankreich und fanden hier ihren Niederschlag in der berühmten „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen". Die Freiheitsverbürgungen im englischen Verfassungsrecht richteten sich nur an die Staatsuntertanen, sie erfolgten zu einer Zeit, als man den Fremden noch keine Beachtung schenkte. Anders verhält es sich jedoch mit den Rechten, die in der Erklärung von 1789 ihren Höhepunkt fanden. Sie gehen von dem Gedanken aus, daß jeder Mensch kraft natürlichen Rechts ein gewisses Maß persönlicher Freiheit besitze. Das führte begrifflich dazu, diese Rechte allen Menschen zu gewähren, nicht nur den Staatsuntertanen. Die Verfassung

---

[1]) Bornhak, Staatsrecht Bd. I S. 274; Eckhardt a. a. O. S. 10.

[2]) Bredt, Kirchenrecht I S. 130, S. 231 ff; Jellinek, Erklärung S. 42 ff.

von 1791 enthält in ihrem Titel 6 sogar die ausdrückliche Zusicherung von Freiheitsrechten an die Ausländer[1]). Andererseits bestand aber auch damals schon ein Unterschied zwischen den droits de l'homme und den droits du citoyen. Während die ersteren Ausfluß der freien Persönlichkeit sind, also jedermann zustehen, kommen letztere als Folge des staatlichen Gemeinschaftslebens nur dem citoyen actif zugute. Freilich deckt sich der Begriff der droits du citoyen nicht mit dem unserer heutigen politischen Rechte, so gehörten z. B. die Kultusfreiheit und das Versammlungsrecht dazu, die wir heute als allgemeine Freiheitsrechte ansehen. Aber der Unterschied wurde damals wohl rein äußerlich gezogen, und man folgte wahrscheinlich mehr politischem Gefühl als wissenschaftlicher Ueberlegung[2]).

Ein gänzlich verändertes Aussehen gewinnen die Grundrechte nach den Freiheitskriegen. Bei der Einführung konstitutioneller Verfassungen wollte und konnte man in den einzelnen Staaten Europas nicht auf das französische Vorbild verzichten und stellte die wichtigsten Grundsätze in die Verfassungsurkunden. Diese Grundrechte sind jedoch in ihrem Ausgangspunkt verschieden von den droits de l'homme der französischen Revolution[3]). Sie werden nicht mehr unmittelbar aus der Natur der Menschen abgeleitet, als unveräußerliche, zu allen Zeiten und an allen Orten gültige Rechte. Als nämlich die Bourbonen 1814 in Frankreich wieder den Thron bestiegen, konnten sie die Entwicklung der letzten 25 Jahre nicht ignorieren, andererseits wollten sie auch den Schein vermeiden, „als billigten sie der Revolution das Verdienst zu, den einzelnen aus den Fesseln, die ihn unter der alten Regierungsform eingeengt hatten, befreit zu haben"[4]). Deshalb erklärte der König in seiner Thronrede, seine Vorfahren hätten den Untertanen stets den Zeiten entsprechende Rechte gewährt, und dieser ehrwürdigen Ueberlieferung entsprechend verkündige auch er eine Charte. Man leitete also die Grund-

[1]) Beutner a. a. O. S. 26.

[2]) Beutner a. a. O. S. 27; Hientzsch a. a. O. S. 16.

[3]) Bornhak, Preuß. Staatsrecht, I. Bd. S. 275.

[4]) Beutner a. a. O. S. 29.

rechte jetzt aus der konstitutionellen Doktrin ab, der man durch die neue Verfassung Anerkennung verschaffen wollte. Dies führte aber dazu, sie nicht mehr jedem Menschen, sondern nur den eigenen Staatsbürgern zu gewähren. Aus den Menschenrechten wurden nationale Rechte, Rechte der Franzosen[1]).

Dieselbe Tendenz zeigt sich in der belgischen Verfassung. Auch hier ist nur von den Belgiern und ihren Rechten die Rede. Daß nur eine Verbürgung der Grundrechte im nationalen Sinn beabsichtigt war, geht daraus hervor, daß ein besonderer Art. 128 diese Rechte vorbehaltlich der gesetzlich bestimmten Ausnahmen auch den Ausländern gewährte. Andernfalls wäre eine ausdrückliche Erwähnung überflüssig gewesen[2]). Auch die Grundrechte der Paulskirche, die allerdings nie in Geltung traten, sind keine allgemeinen Menschenrechte, sondern Rechte der Staatsbürger[3]).

b) Geltung der Grundrechte für die Ausländer nach Titel 2 der preußischen Verfassungsurkunde.

Es ist nun zu prüfen, wie die Rechtslage der Ausländer nach der alten preußischen Verfassungsurkunde war, die in enger Anlehnung an die Bestimmungen der belgischen Verfassung abgefaßt wurde, ohne allerdings einen dem Art. 128 der belgischen Verfassung entsprechenden Satz über die Berechtigung der Ausländer zu enthalten.

Zwei Meinungen stehen sich gegenüber. Die eine Ansicht will, dem Wortlaut der Überschrift entsprechend, die Grundrechte auf die Preußen beschränkt wissen, die Gegenansicht tritt für Erstreckung der in Titel 2 enthaltenen Freiheitsrechte auch auf die Ausländer ein. Der entschiedenste Vertreter der nationalen Geltung der Grundrechte ist Zorn[4]). Nach seiner Ansicht sind die Grundrechte ein Ausfluß der Staatsangehörigkeit. Er weist auf die Entwicklung der Grundrechte im nationalen Sinne hin. Diese Rechte verbürge der Staat seinem Volk. Hier sei der

---

[1]) v. Frisch a. a. O. S. 231.

[2]) Beutner a. a. O. S. 31; Lohmann a. a. O. S. 15.

[3]) Vgl. dazu Eckhardt a. a. O. S. 96 und Liermann a. a. O. S. 209.

[4]) v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht d. preuß. Monarchie, II. Bd. S. 150, 151.

Ausgleich dafür geschaffen, daß der einzelne Preuße sich nötigenfalls für den Staat aufopfern müsse. Deshalb gehöre keines dieser Rechte Nichtpreußen. Eine Einschränkung dieses Grundsatzes bestehe durch Art. 3 der Reichsverfassung zugunsten der nichtpreußischen Reichsangehörigen. Allen anderen Fremden könnten diese Rechte jedoch nur precario nomine eingeräumt werden[1]). Ebenso führt Friedrichs[2]) aus, daß diese Grundrechte, so weit sie nur auf der Verfassung beruhen, keine Geltung für die Ausländer haben, es bestehe jedoch die Möglichkeit, sie ihnen durch besondere Gesetze zu verleihen. Auch das Reichsgericht[3]) hat in einer Entscheidung betr. Art. 4 der preußischen Verfassungsurkunde ausgesprochen, daß hierdurch nur den Staatsangehörigen ein Recht gewährt werde.

Diesen Vertretern des sog. Nationalitätsprinzips steht vor allem Anschütz[4]) als Verfechter des sog. Territorialitätsprinzips gegenüber, wonach die Grundrechte nicht nur den Preußen, sondern allen im Staate verweilenden Personen, also auch den Ausländern zukommen. Aus der Ueberschrift des Titel 2 läßt sich nach seiner Ansicht nicht eine Beschränkung dieser Rechte auf die Preußen herleiten, denn diese ist ungenau; sie enthalte nicht das, was sie verspreche, so seien vor allem aktives uud passives Wahlrecht, wirkliche Rechte der Preußen, an anderer Stelle geregelt, auch hätten die nichtpreußischen Reichsangehörigen schon vor Erlaß von Art. 3 RV an den Grundrechten teilgenommen. Ueberschrift und Inhalt ständen also in vollkommenem Widerspruch miteinander[5]). Die Grundrechte enthalten nun, wie er ausführt, einmal materiell-rechtliche, insbesondere dem Verwaltungsrecht angehörige Grundsätze, die als Fundamente spezialgesetzlicher Ausgestaltung gedacht sind, vor allem aber die verfassungsrechtliche Anerkennung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Ver-

---

[1]) Denselben Standpunkt vertreten: Grotefend, a. a. O. S. 47/48, Arndt, Die Verfassungsurkunde S. 53, v. Frisch a. a. O. S. 256.

[2]) Im Verwaltungsarchiv Bd. 21 S. 331.

[3]) RGSt 13 S. 208.

[4]) Anschütz, Verfassungsurkunde S. 93, bes. S. 100 ff.

[5]) Bornhak, Preuß. Staatsrecht I S. 277.

waltung, wonach die Verwaltung nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung in die Freiheitssphäre der Untertanen eingreifen darf. Ein Ausnahmegesetz zu Ungunsten der Ausländer gebe es in Preußen nicht, daher komme dies Prinzip auch den Ausländern zugute. Wie die Justiz- so gälten auch die Verwaltungsgesetze gleichmäßig für In- und Ausländer, also territorial. Die Grundrechte des Titel 2 seien daher nicht nationalistisch sondern individualistisch, nicht Bürgerrechte sondern Menschenrechte. Grundsätzlich derselben Meinung ist O. Mayer[1]), der ausführt, daß die ganze verwaltungsrechtliche Ordnung schlechthin für den Menschen im Staat gilt ohne Unterschied der besonderen Staatsangehörigkeit; das erstrecke sich auch auf die sog. Freiheitsrechte, „Die verfassungsmäßigen Vorbehalte des Gesetzes wirken auch zu Gunsten der Fremden"[2]).

Eine besonders eingehende Untersuchung der Frage hat Beutner[3]) unternommen. Er führt aus, daß den „Rechten der Preußen" einmal die in Frankfurt am Main beschlossenen Grundrechte des deutschen Volks, zum andern Titel 2 der belgischen Verfassung zum Vorbild gedient haben. Eine dem Art. 128 der belgischen Verfassung entsprechende Bestimmung, der die Grundrechte grundsätzlich auch den Ausländern zusicherte, finde sich jedoch in der preußischen Verfassung nicht. Den Grund dafür sucht Beutner darin, daß die preußische Regierung ähnliche Konflikte vermeiden wollte, wie sie sich in Belgien ergaben, als man einen französischen Betrüger seiner Regierung ausgeliefert hatte und daraufhin in der Kammer eine Anklage wegen Verfassungsverletzung gegen den Justizminister beantragt wurde. Der Hauptgedanke bei der Verkündung der Verfassung war jedoch nach seiner Ansicht der, dem preußischen Volk die ersehnten Freiheitsrechte zu gewähren, die Stellung der Fremden trat demgegenüber gänzlich in den Hintergrund. Jedoch schon

[1]) O. Mayer a. a. O. S. 455.

[2]) Auch Bornhak, Preuß. Staatsrecht S. 276; Loening a. a. O. S. 30/31; v. Overbeck a. a. O. S. 19; v. Liszt a. a. O. S. 206 u. v. Seydel a. a. O. I S. 344; III S. 50 haben sich in demselben Sinn geäußert.

[3]) Beutner a. a. O. S. 41 ff.

vor der Verfassung sei in Preußen das Fremdenrecht Gegenstand gesetzlicher Regelung gewesen. § 41 Einleitung des ALR lautete: „Fremde Untertanen haben bei dem Betrieb erlaubter Geschäfte in hiesigen Landen sich aller Rechte der Einwohner zu erfreuen, so lange sie sich des Schutzes der Gesetze nicht unwürdig machen". Dieser Paragraph beziehe sich nicht nur, wie man dem Wortlaut nach annehmen könnte, auf die privatrechtliche Seite des Verkehrs der Ausländer. Dank seiner Stellung in der Einleitung habe er Geltung auch für das öffentliche Recht[1]), und vor allem der vorhergehende § 40 begründe die Gleichstellung der Ausländer damit, daß die Gesetze demjenigen, dem sie Pflichten auferlegen, auch mit ihrem Schutze zustatten kommen. Demnach müßten auch die Grundrechte unter § 41 Einleitung ALR fallen und auf diese Weise den Ausländern zugute kommen. So will auch Hubrich[2]) die Grundrechte der Preußen, so weit sie nur die Betätigung der natürlichen Handlungsfreiheit verbürgen, durch den Rechtsgrundsatz von § 41 Einl. ALR auf die Ausländer ausgedehnt wissen. Wie Beutner weiter ausführt, findet die Rechtskraft des § 41 aber überall da ihre Grenzen, wo spätere Gesetze eine abweichende Regelung getroffen haben; insoweit gelte auch in Preußen die dem Art. 128 der belgischen Verfassung beigefügte Beschränkung, daß die Grundrechte für die Ausländer nur gelten sauf les exceptions établies par la loi". Nun gelte aber auch den Ausländern gegenüber das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das in den Grundrechten zum Ausdruck komme. Deshalb seien die aus Titel 2 ableitbaren Rechte von der Gesetzgebung nicht den Staatsangehörigen vorbehalten, und die Anwendung von § 41 Einl. ALR sei damit nicht allgemein ausgeschlossen. Eine Ausnahme folgert aber Beutner bezüglich der Art. 27, 29 und 30 aus dem Wortlaut der Verfassung. Die in der Ueberschrift enthaltene Bezugnahme auf die Staatsangehörigen sei hier noch einmal ausdrücklich wiederholt, indem hier nur den Preußen die Preßfreiheit, das Vereins- und Versammlungsrecht gewährt werde. Daß hierin eine bestimmte

[1]) Koch, a. a. O. S. 20.
[2]) In Hirths Annalen Jg. 1908. S. 752.

Absicht des Gesetzgebers zu sehen sei, zeige ein Vergleich mit dem belgischen Vorbild. Dort sind nämlich Vereins- und Versammlungsfreiheit in Art. 12 und 20 ausdrücklich nur den Belgiern zugesprochen. Aus der besonderen Fassung ergebe sich eine gesetzliche Ausnahme gemäß Art. 128[1]). Diese Beschränkung müsse auch für Preußen gelten. Dazu sei hier noch die ausdrückliche Beschränkung der Preßfreiheit getreten. So kommt denn Beutner[2]) zu dem Ergebnis, daß die Grundrechte der Preußen auf Grund von § 41 Einl. ALR auch für die Ausländer gelten mit Ausnahme der Art. 27, 29 und 30. Daneben gelte aber auch dem Ausländer gegenüber auf dem ganzen durch Titel 2 geregelten Gebiete das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung. Dies führe dazu, daß gegen die Ausländer auch, soweit es sich um die Betätigung ihrer Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit handele, nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung eingeschritten werden könne. Auch in diesen Fällen kann also die Verwaltung bzw. die Polizei nicht willkürlich sondern nur auf Grund der allgemeinen Ermächtigung vorgehen, die durch § 10 II 17 ALR gegeben und beschränkt ist. Im übrigen hätten die Ausländer auf Grund von § 41 Einl. ALR dieselben Rechte, welche die Kompetenz der Polizei auch dem Inländer gegenüber einschränkten.

Eine Stellungnahme zu diesen Ansichten ergibt einmal, daß zu weit geht die Ansicht Zorns, der die Grundrechte begrifflich von der Staatsangehörigkeit abhängig machen will. Das steht im Widerspruch mit dem tatsächlichen Rechtszustand. Wie wir sahen, sicherte die belgische Verfassung auch den Ausländern diese Rechte zu, außerdem sind sie in vielen Spezialgesetzen den Ausländern gewährleistet, was einer begrifflichen Verbundenheit von Staatsangehörigkeit und Grundrechten widerspräche[3]). Aber auch dem von Anschütz vertretenen entgegengesetzten Standpunkt ist nicht beizutreten, wonach die Grundrechte der Preußen unmittelbar auch für die Ausänder gelten. Die

[1]) Errera, a. a. O. S. 26.
[2]) Beutner a. a. O. S. 53.
[3]) Hientzsch a. a. O. S. 20

geschichtliche Entwicklung weist uns darauf hin, daß die Grundrechte der konstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts eine nationale Regelung im Auge haben. Wie oben schon erwähnt, fehlt in der preußischen Verfassung eine dem Art. 128 der belgischen Verfassung entsprechende Bestimmung. Daraus ergibt sich, daß eine verfassungsmäßige Zusicherung dieser Rechte für die Ausländer nicht beabsichtigt war. Nur den Preußen sollten zunächst einmal die erwähnten Freiheitsrechte gegeben werden. Damit ist nun nicht gesagt, daß den Ausländern diese Rechte versagt bleiben sollten, Titel 2 wendet sich nur an das Staatsvolk. Ueber die Freiheitssphäre der Ausländer sagen die Grundrechte gar nichts[1]).

Richtig ist, daß den Ausländern tatsächlich im großen und ganzen die Grundrechte des Titel 2 zugute kamen. Beutner will dies auf Grund von § 41 Einl. ALR konstruieren. Nicht beizustimmen ist ihm aber insofern, als er aus dem beschränkenden Wortlaut der Art. 27, 29 und 30 schließen will, daß die Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit den Ausländern entzogen sein soll. Titel 2 nimmt eben zu den Rechten der Ausländer überhaupt keine Stellung. Weder billigt er sie ihnen zu, noch versagt er sie ihnen.

Abgesehen davon, daß die Bedeutung des § 41 Einl. ALR infolge des Wortlauts „beim Betrieb erlaubter Geschäfte" sich wohl mehr auf das Privat- und Gewerberecht beschränkt, ist seine Bedeutung vor allem dadurch sehr hinfällig, als er Rechte nur gewährt, „so lange die Ausländer sich des Schutzes der Gesetze nicht unwürdig erweisen". Letzteres will Beutner annehmen, so lange die Fremden im Inland geduldet würden, denn es sei Pflicht der Verwaltungsbehörden, unwürdige Ausländer auszuweisen[2]). Die Entscheidung darüber liegt aber dann im freien Ermessen der Verwaltungsbehörden, die in die Freiheitssphäre der Ausländer eingreifen, denn eine solche Verpflichtung, wie sie Beutner annimmt, besteht nicht. Die Verwaltung

[1]) Isay a. a. O. S. 89; Beutner a. a. O. S. 43; Lohmann a. a. O. S. 15; Hientzsch a. a. O. S. 24.

[2]) Beutner a. a. O. S. 46.

hat lediglich die Befugnis, von ihrem Ausweisungsrecht Gebrauch zu machen. Eine Regel darüber, wann ein Ausländer als lästig anzusehen ist, besteht ebenfalls nicht. Der Schutz würde ihm also dann versagt, wenn er ihn am nötigsten brauchte. Außerdem läßt Beutner die Frage offen, wie es mit dem Ausländer steht, der sich überhaupt nicht im Inlande aufhält, dem aber trotzdem gewisse Rechte zustehen, wie z. B. Wahrung des Briefgeheimnisses, Preß- und Gewerbefreiheit. § 41 Einl. ALR kann dem Ausländer also nicht zu einer besonderen Rechtsgrundlage verhelfen.[1]) Was in Wahrheit auch dem Ausländer die in Titel 2 verbürgten Rechte zugute kommen ließ, war einmal der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung, sodann die Tatsache, daß viele der Grundrechtssätze durch die Spezialgesetzgebung normiert waren, die sich gleichmäßig auf die Inländer und Ausländer erstreckt. Die Begründung dieser Behauptung soll erst später erfolgen. Es galt zunächst nur festzustellen, daß die Grundrechte der preußischen Verfassungsurkunde keine unmittelbare Geltung für die Ausländer hatten, daß Titel 2 vielmehr deren Rechtsstellung unberührt ließ, um hiernach gegebenenfalls beurteilen zu können, inwieweit die Grundrechte des zweiten Hauptteils der deutschen Reichsverfassung auch dem Ausländer garantiert sind oder nicht.

c) Geltung der Grundrechte für die Ausländer nach der Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919.

Der Streit der Meinungen ist bei dieser Frage erneut entbrannt genau wie betreffs der Geltung der Rechte der Preußen. Vor allem Anschütz[2]) vertritt nach wie vor seine frühere Ansicht auch bezüglich der Geltung der Grundrechte der Deutschen. Er führt genau dieselben Argumente an, mit denen er die Ausdehnung der Rechte der Preußen auch auf die Ausländer begründet. Die Grundrechte als Darlegung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung müßten gleichmäßig für alle der Staatsherrschaft Unterworfenen gelten ohne Unterschied der Staats-

[1]) Hientzsch a. a. O. S. 25.

[2]) Reichsverfassung S. 300/301.

angehörigkeit, auch für den Ausländer sei der Staat ein Rechtsstaat und nicht der alte Polizeistaat. Auch Schmitt[1]) vertritt diese Ansicht. Die echten Grundrechte seien Individualrechte, die für jeden Menschen ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit Geltung hätten.[2])

Daß die Grundrechte des zweiten Hauptteils der Ueberschrift entsprechend nur Rechte der Deutschen sind, wird vor allem von Giese[3]) vertreten.[4]) Die Reichsverfassung beschränkt sich auf die nationale Regelung der Rechte und Pflichten der Deutschen. Die Frage, ob die Grundrechte auch den Ausländern zustehen, wird durch sie nicht berührt. Die Reichsverfassung will in dem genannten Abschnitt ebenso wie es die alte preußische Verfassung wollte, die Rechte des einzelnen gegenüber dem Staat, nicht die Rechtsstellung des Inländers im Verhältnis zu der des Ausländers festlegen, sie will bestimmen, welche Freiheiten dem Inländer zustehen, nicht aber, welche Freiheiten dem Ausländer fehlen. Daß dies so ist, erhellt aus den Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Deutschen Nationalversammlung, wo kein Redner auch nur angedeutet hat, daß die Art. 109 ff. die öffentliche Rechtsstellung der Inländer im Verhältnis zu der der Fremden betreffen sollten.[5])

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist der Art. 135. Hier muß aus dem klaren Wortlaut „alle Bewohner des Reichs“

---

[1]) Schmitt a. a. O. S. 164.

[2]) Ferner sind hier zu nennen: v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 294, 295: Finger a. a. O. S. 93; Hatschek, Staatsrecht I S. 189/190, 260; Leibholz a. a. O. S. 86; Aldag a. a. O. S. 57 ff; Graf von Westphalen a. a. O. S 9, während Toma a. a. O. S. 199 sich dahin äußert, daß die Vermutung grundsätzlich für die Ausdehnung der Rechte auf die Ausländer spräche, daß aber andererseits auch der Wortlaut der einzelnen Artikel nicht unberücksichtigt bleiben dürfe; so sind nach seiner Ansicht die Art. 111, 112, 163 Abs. 2 bewußt auf die Deutschen beschränkt, andere wieder bewußt auf alle Bewohner ausgedehnt, bes. Art. 116, 117, 135, 136, 149 Abs. 2, 153, 159.

[3]) Giese, Reichsverfassung S. 297/298.

[4]) Ebenso Arndt, RV S. 295; Smend a. a. O. S. 163; Hubrich, Verfassungsrecht S. 197, 202ff; Isay S. 89; W. Jellinek, Verwaltungsrecht S. 162, Stier-Somlo, Staatsrecht I S. 437; Hientzsch S. 26.

[5]) Isay a. a. O. S. 89.

gefolgert werden, daß die Religionsfreiheit unmittelbar durch die Reichsverfassung den Ausländern zugesichert ist.[1]) Daraus kann man aber nicht folgern, daß die übrigen Rechte, die sich dem Wortlaut nach nur auf die Deutschen beziehen, den Ausländern versagt sein sollen. „Der zweite Hauptteil nimmt eben zu der Frage, ob die Freiheiten auch den Ausländern gewährt sind, abgesehen von Art. 135, gar keine Stellung, er bejaht sie weder, noch verneint er sie[2]).

d) Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

Diese Regelung hindert jedoch nicht, daß den Ausländern die meisten der Rechte zustehen, die als Grundrechte der Deutschen durch die Reichsverfassung nur den Staatsangehörigen zugesichert sind, ebenso wie ihnen auch zur Zeit der Geltung der alten preußischen Verfassungsurkunde schon die Rechte der Preußen zustanden. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Dieses Prinzip des Rechtsstaats macht jeden Eingriff der Verwaltung in die Freiheitssphäre des einzelnen von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig. Die Grundrechte sind nun eine juristisch gefaßte Darlegung dieses Prinzips, das dadurch seine verfassungsmäßige Anerkennung erhalten hat. Weil nun die Grundrechte nur in einzelnen Bestimmungen dies Prinzip zum Ausdruck bringen, der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung aber die gesamte Freiheitssphäre des einzelnen schützt, so könnte man sagen, daß die Grundreche heute überholt sind durch das allgemeine Prinzip und keine praktische Bedeutung mehr haben.[3]) Betrachtet man die Grundrechte der Reichsverfassung nur unter diesem Gesichtspunkt, daß sie Spezialisierungen eines verwaltungsrechtlichen Grundsatzes sind, „dann ergibt sich allerdings ein einziger großer Vorwurf gegen den Verfassungsgesetzgeber, der trotz seines hohen Rangs technisch so viel schlechter gearbeitet hat als die Spezialgesetzgebung"[4]). Man darf aber

[1]) Giese, Reichsverfassung S. 354.

[2]) Isay a. a. O. S. 89.

[3]) Bühler a. a. O. S. 87, 130, 131; v. Herrnritt a. a. O. S. 27; Hientzsch S. 27.

[4]) Smend a. a. O. S. 161.

heute die Grundrechte im Gegensatz zu der bisher herrschenden Auffassung nicht als Verwaltungsrecht, Spezialpolizeirecht, Privatrecht usw. ansehen, vielmehr sind sie Verfassungsrecht und haben staatsrechtlichen Charakter. Der Grundrechtskatalog will „eine sachliche Reihe von einer gewissen Geschlossenheit, ein Kultursystem normieren, und er normiert es als nationales, als System gerade der Deutschen“ [1]).

Während die verfassungsmäßigen Grundrechte nur die Staatsangehörigen berechtigen, erstreckt sich das formale Prinzip als solches gleichmäßig auf alle, die der Staatsherrschaft unterworfen sind ohne Unterschied der Staatsangehörigkeit [2]). Wie die Zivilprozeßordnung den Gerichten vorschreibt, Ausländern in gleicher Weise wie Inländern den staatlichen Rechtsschutz zu gewähren, so sichert auch in der Verwaltung der Staat den Fremden eine rechtsmäßige Behandlung zu und schließt auch ihnen gegenüber die Willkür aus, indem er ihnen den verwaltungsgerichtlichen Schutz gibt [3]). Ausländer können unter denselben Voraussetzungen wie die Inländer gemäß §§ 127 ff. LVG die Verwaltungsklage erheben, sie sind nicht einmal sicherheitsleistungspflichtig. Daß § 127 auch für die Ausländer Geltung hat, ergibt sich durch Gegenschluß aus § 130 Abs. 3 Landesverwaltungsgesetz, wonach nur die Klage gegen eine Ausweisung den Ausländern versagt ist [4]).

Viele der Grundrechte sind den Ausländern, wie wir später sehen werden, außerdem noch durch die Spezialgesetzgebung gewährt. Ein Unterschied besteht aber insoweit, daß diese Rechte den Ausländern gegenüber ebenso wie zur Zeit der alten preußischen Verfassungsurkunde nicht den verfassungsmäßigen Schutz genießen, also jederzeit durch einfaches Gesetz aufgehoben werden können. Große Bedeutung hat dies aber nicht, denn auch sehr viele

---

[1]) Smend a. a. O. S. 162, 163; so auch H. Gerber, a. a. O S. 8/9.

[2]) Anschütz, Reichsverfassung S. 300; Giese Reichsverfassung S. 297; Isay a. a. O. S. 92 ff.

[3]) Isay a. a. O. S. 95; Meyer-Anschütz a. a. O. 953; Friedrichs, Verwaltungsrechtspflege S. 252, 569.

[4]) Hientzsch a. a. O. S. 29.

Grundrechte der Deutschen enthalten einen Vorbehalt des Gesetzes, zum Teil können sie auch auf Grund des Art. 48 RV. vorübergehend außer Kraft gesetzt werden. Vor Unbilligkeiten wird den Ausländer immer das Völkerrecht schützen; politische Rücksichten werden ihm eher eine zu milde Behandlung zuteil werden lassen als umgekehrt.

Besonderer Teil.

§ 5. Wohnrecht und Ausweisung.

Ein grundlegender Unterschied besteht nun aber doch in der Rechtsstellung der Ausländer gegenüber der der Staatsangehörigen. Voraussetzung dafür, daß der Fremde an den Rechtswohltaten des Staates teilnimmt, ist der „rein physische Konnex mit dem Territorium"[1]). Während der Staatsangehörige einen rechtlichen Anspruch besitzt, in das Staatsgebiet aufgenommen zu werden und sich dort niederzulassen, fehlt dem Ausländer ein solches Recht. Dies Wohnrecht, nach neuerer Ansicht ein Bestandteil der individuellen Freiheitssphäre[2]), das in dem Anspruch besteht, nicht ausgewiesen und nicht am Wiedereintritt in das Staatsgebiet gehindert zu werden, steht dem Ausländer nicht zu[3]). Zwar hat die fortschreitende geistige und wirtschaftliche Entwicklung einen Verkehr der Völker untereinander hervorgerufen, der auch vor den Staatsgrenzen nicht Halt macht. Solche Tatsachen haben im Völkerrecht von jeher rechtsbindende Kraft gezeigt, und so gilt heute der allgemein anerkannte Satz, daß jeder Staat den Aufenthalt von Fremden in seinem Gebiet grundsätzlich zu dulden hat. Dieser völkerrechtlichen Pflicht zur Duldung der Ausländer steht indessen ein Recht auf unbeschränkten Aufenthalt nicht gegenüber[4]). Letzten Endes muß jedem Staat die Mög-

[1]) Lohmann a. a. O. S. 19.

[2]) Jellinek, System S. 119 Anm. 1; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 951; Wolzendorff a. a. O. S. 410; Lohmann a. a. O. S. 20.

[3]) So auch Laband, Staatsrecht S. 153, der das Wohnrecht für ein staatsbürgerliches Recht hält, das begrifflich dem Ausländer entzogen sei; ferner von Rönne-Zorn a. a. O. S. 151; v. Frisch, a. a. O. S. 178; Heinrichs a. a. O. S. 3; v. Overbeck, a. a. O. S. 14; v. Martitz a. a. O. S. 800; Stoerk S. 639.

[4]) Bornhak, Die Ausweisung a. a. O. S. 108; Heinrichs a. a. O. S. 1.

lichkeit bleiben, Ausländer von seinem Gebiet auszuschließen, wenn es das Staatsinteresse verlangt. Die Entscheidung darüber liegt in seinem freien Ermessen, der Staat kann, genau wie der einzelne im Privatleben, Fremden gegenüber auf sein Hausrecht nicht verzichten. Es ist auch heute noch ein Ausfluß des Hoheitsrechts der Staaten, unabhängig und frei zu prüfen, ob sie den Aufenthalt eines Ausländers in ihren Gebieten als mit den eigenen Interessen verträglich erachten[1]). Ist dies nicht der Fall, so hat der Staat dem Fremden gegenüber zwei Mittel zur Hand: erstens die Ausweisung, d. h. das Gebot, das Staatsgebiet zu verlassen, meist verbunden mit dem Verbot es wieder zu betreten, und zweitens die Abweisung, hier weigert sich der Staat, den Fremden in sein Gebiet aufzunehmen. Eingeschränkt wird die Handhabung dieser Maßregeln letzten Endes durch die völkerrechtlichen Grundsätze, die eine vollkommene Abschließung gegen Fremde verbieten. Ein Ausländer darf zu Zeiten vormalen völkerrechtlichen Verkehrs eben nicht schlechthin wegen dieser seiner Eigenschaft ausgewiesen oder am Betreten des Staatsgebiets gehindert werden, ebenso verstößt eine Ausweisung aller Fremden gegen das Völkerrecht[2]). Andererseits ist es statthaft, nicht nur einzelne Fremde, sondern ganze Gruppen auszuschließen. Dieser Grundsatz ist vor allem durch die amerikanische und australische Praxis zur Anerkennung gelangt. Dort bildete die übergroße Einwanderung chinesischer Arbeitskräfte eine Gefahr für die heimischen Arbeitslöhne, und deshalb wurde zeitweise jeglicher Zuzug socher Arbeiter verhindert, indem man sie abwies.

Im Rahmen dieser völkerrechtlich anerkannten Sätze hält sich auch das deutsche Recht. Das Wohnrecht der Staatsangehörigen folgt aus dem Grundsatz der Freizügigkeit, der den Anspruch darauf umfaßt, nicht ausgewiesen zu werden[3]). Daraus, daß die Freizügigkeit durch Art. 111 RV nur den Deutschen zugesichert ist, folgt, wie wir oben festgestellt haben, noch nicht

---

[1]) Laband, Staatsrecht S. 154; v. Liszt-Fleischman a. a O. S. 180.

[2]) v. Frisch, a. a. O. S. 128; Bornhak, Ausweisung a. a. O. S. 109; Gareis a. a. O. S. 164; Beutner a. a. O. S. 67.

[3]) v. Overbeck a. a. O. S. 25; Beutner a. a. O. S. 64; Isay a. a. O. S. 212.

ohne weiteres, daß dies Recht den Ausländern versagt ist. Maßgebend ist vielmehr das Freizügigkeitsgesetz vom 1. 11. 1867 (BGBl. S. 55), das schon lange vor Erlaß der Reichsverfassung den Grundsatz der Freizügigkeit verwirklicht hat. § 1 dieses Gesetzes beschränkt das Recht aber ausdrücklich auf die Deutschen. Damit ist den Ausländern das Wohnrecht versagt, sie können also ausgewiesen und am Betreten des Staatsgebiets gehindert werden. Ein wirkliches „Wohnrecht" setzte voraus, daß es im Wege der Klage durchgesetzt werden könnte. Denn die Möglichkeit einer Durchsetzung im Klagewege gehört zum Begriff des subjektiven Rechtes[1]). Gegen eine Ausweisungsverfügung ist aber Ausländern eine Klage nicht gegeben. Der Wortlaut des § 130 Abs. 3 LVG versagt den Personen, die nicht Reichsangehörige sind, die Klage gegen die Landesverweisung ganz allgemein und ohne Rücksicht auf die Behörde, von welcher der Akt ausgegangen ist. Das preußische Oberverwaltungsgericht[2]) führt dazu aus, diese allgemeine Fassung entspräche dem gesetzgeberischen Grund, daß zwar dem Reichsangehörigen durch das Freizügigkeitsgesetz ein Recht auf Aufenthalt in jedem Bundesstaat zustehe, ein gleiches Recht den Ausländern aber nirgends gewährleistet sei, und daß deshalb die Landesverweisung des Fremden kein diesem zustehendes Recht verletze.

Das deutsche Recht kennt zwei Arten der Ausweisung: einmal die Reichsverweisung, zum andern die Landesverweisung. Im ersten Fall erstreckt sich die Ausweisung auf das ganze Reichsgebiet ohne Rücksicht darauf, welche Landesbehörde die Verfügung getroffen hat, im zweiten Fall nur auf das Gebiet des Landes, dessen Verwaltungsbehörde die Ausweisung verfügt. Die häufigste und wichtigste Art der Ausweisung ist die Landesverweisung. Ihre Voraussetzungen lassen sich weder aus dem Völkerrecht noch dem Reichsrecht erschöpfend bestimmen. Man hat versucht, die Gründe theoretisch festzustellen, allein die Praxis

---

[1]) Jellinek, System S. 120; v. Frisch a. a. O S. 132 f. auch Enneccerus, Lehrb. d. bürgerl. Rechts 1924 I, 1 S. 154.

[2]) OVG 16 S. 382.

begnügt sich mit der Formel der salus publica [1]). Polizeiliche und politische Interessen spielen eine große Rolle.

Im allgemeinen begrenzt § 10 II 17 ALR das Einschreiten der Verwaltung bzw. der Polizei auch den Ausländern gegenüber. Demnach wäre eine Ausweisung nur statthaft unter der Voraussetzung, daß ein Ausländer eine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung bildet. Aus der klaren Bestimmung des § 130 Abs. 3 LVG folgt jedoch, daß auch eine Ausweisung, die über diese Gesichtspunkte hinausgeht, statthaft sein soll, da jegliche Klage dagegen versagt ist. Beutner [2]) sucht die Rechtsquelle dafür im Gewohnheitsrecht, die Verwaltung habe seit ihrer Trennung von der Gesetzgebung, also von der Entstehung des Rechtsstaates an, in unzähligen Fällen unangefochten die Befugnis ausgeübt, „lästige" Ausländer aus dem Staatsgebiet zu weisen, ohne sich an die durch § 10 II 17 ALR gegebene Beschränkung zu halten. Dies sei dann nach dreißigjährigem Bestehen im Jahre 1880 bzw. 1883 durch das LVG insofern anerkannt worden, als den Ausländern der ihnen sonst in gleichem Maße wie den Inländern offen stehende Weg zum Oberverwaltungsgericht bei der Landesverweisung abgeschnitten wurde. Isay [3]) führt jedoch aus, daß eine solche Erklärung nicht möglich ist. Er weist darauf hin, daß im Rechtsstaat niemals ein zum Schutz des einzelnen von der Staatsgewalt erlassenes Gesetz durch Uebung der Behörden erweitert und damit abgeändert werden kann [4]). Demnach ist es nur möglich, daß bei Schaffung des Rechtsstaates ein kleines Gebiet polizeilichen Zwanges, nämlich das der „Ausweisung" von dem Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung ausgenommen blieb, auf sie sollte sich § 10 II 17 nicht beziehen. „Im Recht der Ausweisung hat sich ein Stück Polizeistaat bis auf den heutigen Tag erhalten [5]). Diese Erklärung ist allein richtig. Abzulehnen ist auch die An-

---

[1]) Bornhak, Die Ausweisung a. a. O. S. 110.

[2]) Beutner a. a. O. S. 65.

[3]) a. a. O. S. 99.

[4]) So auch O. Mayer, Verwaltungsrecht I S. 90.

[5]) Isay a. a. O., s. auch Stier-Somlo, Ausweisung a. a. O. S. 489.

sicht von Hientzsch[1]), der das Eingreifen der Polizei auch bezüglich der Ausweisung von Ausländern durch § 10 II 17 ALR für begrenzt hält und daher sagt, die Praxis der preußischen Behörden in Ausweisungssachen müsse als mit den geltenden Rechtsgrundsätzen unvereinbar angesehen werden. Das Ausweisungsrecht bedarf eben keiner gesetzlichen Grundlage. Nach allgemeiner Rechtsüberzeugung hat die Verfassung, wenn sie Eingriffe in die Freiheit dem Gesetze vorbehielt, unter dieser bei Fremden nicht die Möglichkeit begriffen, sich auf unserem Gebiete aufzuhalten[2]).

Man kann daher ganz allgemein sagen, daß der Ausländer ausgewiesen werden darf, wenn er sich „lästig macht", „unliebsam", „unerwünscht" ist [3]). Die Gründe sind dann natürlich unzählige, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Gefahren politischer Art, aber auch wirtschaftliche und kulturelle Rücksichten. Andererseits verbieten aber Gründe der Politik, Rücksichtnahme auf den Heimatstaat des Auszuweisenden, Furcht vor Retorsionen und sonstigen Verwicklungen, eine zu schroffe Handhabung der Ausweisung. In Preußen sorgt ein Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 24. 8. 1923 (MBl i V 1923, Sp. 883 ff.) für eine angemessene Behandlung der Ausländer in dieser Hinsicht. Vorbestraftheit, staatsfeindliche Betätigung, unbefugte Einwanderung, wiederholte schwere Verstöße gegen die Meldevorschriften und Unterstützungsbedürftigkeit sind die Hauptausweisungsgründe. Ausländer, die schon vor dem 1. 4. 1914 in Preußen wohnhaft waren, sollen grundsätzlich überhaupt nicht, solche, die länger als vier Jahre in Preußen wohnen und in wirtschaftlich gesicherten Verhältnissen leben, in der Regel nicht ausgewiesen werden. Ein anderer Erlaß vom 5. 11. 1926 (MBl i V Sp. 987) verbietet Massenausweisungen.

An einem Fehler leidet jedoch die praktisch am meisten vorkommende Landesverweisung[4]). Die Ausweisung erstreckt sich in allen diesen Fällen nur auf das Gebiet des ausweisenden

---

[1]) a. a. O. S. 38.

[2]) O. Mayer a. a. O. S. 456.

[3]) Isay a. a. O. S. 214.

[4]) Heinrichs a. a. O. S. 6 Anm. 1; Graf von Westphalen a. a. O. S. 49.

Landes. Dies ist insofern bedenklich, als die Gründe, die zur Ausweisung des Ausländers aus dem einen Land geführt haben, meist auch sein weiteres Verweilen in einem anderen Bundesstaat, was dadurch nicht ausgeschlossen ist, unerwünscht erscheinen lassen. Zu begrüßen wäre daher, wenn die Landesverweisung stets die Wirkung der Reichsverweisung hätte. Hoffentlich wird die kommende Reichsreform sich mit der Lösung dieser Frage befassen.

Die Ausweisungsbefugnis der Länder ist in gewisser Weise noch eingeschränkt durch die Aufsichtsbefugnis, die dem Reich zugesprochen werden muß. Nach der Reichsverfassung ist die Fähigkeit der Länder, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein, auf die in Art. 78 Abs. 2 RV. bezeichneten Fälle beschränkt; eine durch einen Ausweisungsbefehl verletzte völkerrechtliche Pflicht bindet nicht das ausweisende Land sondern das Reich. Deshalb muß das Reich befugt sein, dieser seiner Pflicht auch gegen den Willen des Landes nachzukommen und dafür zu sorgen, daß nicht das Land die Erfüllung der Reichspflicht durch sein Verhalten in Frage stellt[1]).

Neben der Landesverweisung gibt es noch eine Reichsverweisung. Im Gegensatz zu der Landesverweisung ist sie in den meisten Fällen eine „gebundene"[2]), d. h. ihre Voraussetzungen sind vom Gesetz umgrenzt, während die „ungebundene" Ausweisung im freien Ermessen der Behörden steht. Die Ausdrücke Landes- und Reichsverweisung beziehen sich nur auf das Gebiet, auf das sich die Ausweisung erstreckt, nicht aber auf die Behörde, die die entsprechende Verfügung erläßt, denn auch die Reichsverweisung wird in den meisten Fällen durch eine Landesbehörde erfolgen. Die gebundene Reichsverweisung kann angeordnet werden auf Grnnd strafgerichtlicher Verurteilung; nach § 38 StGB kann neben einer Freiheitsstrafe in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt werden. Diese hat nach § 39 Abs. 2 StGB Ausländern gegenüber die Wirkung, daß die höhere Landespolizei-

[1]) Isay a. a. O. S. 210.

[2]) Isay a. a. O. S. 201.

behörde befugt ist, den Ausländer aus dem Reichsgebiet zu verweisen. In Betracht kommen hier die §§ 49 a, 115 Abs. 3, 116 Abs. 2, 122 Abs. 2, 125, 146, 147, 180, 181, 181 a, 184, 248, 256, 262, 294, 325 StGB. Gemäß § 285 a Abs. 2 kann ein Ausländer, der wegen gewerbsmäßigen Glückspiels rechtskräftig verurteilt ist, aus dem Reichsgebiet ausgewiesen werden, auch ohne daß im Urteil ausdrücklich auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt ist. Nach § 362 StGB. kann bei Verurteilung auf Grund des § 361 Nr. 3–8 StGB zugleich die verurteilte Person nach Verbüßung der Strafe der Landespolizeibehörde überwiesen werden. Ausländern gegenüber erhält diese die Befugnis, dieselben neben oder an Stelle der Unterbringung in ein Arbeitshaus aus dem Reichsgebiet zu verweisen.

Gegen Ausländer mit der Möglichkeit der Reichsverweisung richtet sich § 5 des Gesetzes vom 18. 12. 1920 (RGBl. S. 2107) betr. die Verschärfung der Strafe gegen Schleichhandel, Preistreiberei und verbotene Ausfuhr lebenswichtiger Gegenstände, ebenso § 14 des Reichsgesetzes gegen den Verrat militärischer Geheimnisse vom 3. 6. 1914 (RGBl. S. 198). Nach Art. 4 des Gesetzes vom 24. 2. 1923 RGBl. I S. 147) kann der Reichspräsident bestimmen, daß die Landespolizeibehörde die Befugnis erhält, Ausländer, die sich gegen die Paßvorschriften vergehen, aus dem Reichsgebiet zu verweisen. In allen diesen Fällen hat die Polizeibehörde das Recht, nicht aber die Pflicht, den verurteilten Ausländer auszuweisen. Die Ausweisung ist in diesen Fällen keine Strafe, wenn sie vielleicht auch als solche empfunden wird. Vielmehr ist auch sie Präventivmaßregel, um die Verletzung der Rechtsordnung durch die betroffenen Ausländer künftig zu verhindern [1]).

In einem Fall ist jedoch die Ausweisung Fremder obligatorisch. § 9 des Gesetzes zum Schutz der Republik vom 21. 7. 1922 (RGBl. S. 585) bestimmt, daß in den Fällen der §§ 1—6 des Gesetzes gegen Ausländer auf Ausweisung aus dem Reichsgebiet zu erkennen ist. Die Ausweisung ist hier durch

[1]) Graf v. Westphalen, a. a. O. S. 47; Isay S. 201.

den Richter auszusprechen, erfolgt also nicht auf Anordnung der Polizeibehörde. Deshalb ist sie aber auch in diesem Fall nicht Nebenstrafe, vielmehr eine durch Richterspruch verfügte polizeiliche Sicherungsmaßnahme [1]).

Neben dieser „gebundenen“ gibt es noch eine „ungebundene“ Reichsverweisung. Sie ist zwar vom Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen, ergibt sich aber aus Art. 78 RV, wonach die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ausschließlich Sache des Reichs ist [2]). Die Ausweisung gehört der auswärtigen Verwaltung insofern an, als sie Zwecke verfolgt, die innerhalb des Aufgabenkreises der auswärtigen Verwaltung liegen. „Weist der Staat aus, um Retorsion oder Repressalien gegen einen fremden Staat zu üben, so nimmt er eine Handlung vor, die nicht bloß auf die Beziehungen zu einem fremden Staat einzuwirken geeignet, sondern die unmittelbar diese Beziehungen zu gestalten bestimmt und eben darum ein Akt der äußeren Verwaltung ist. Das ist die Ausweisung auch dann, wenn durch sie die geordneten Beziehungen zu einem fremden Staat oder die äußere Sicherheit des Reichs geschützt werden sollen, denn die Pflege dieser Beziehungen und die Erhaltung der äußeren Sicherheit des Reichs liegt den Organen der auswärtigen Verwaltung ob [3]). Deshalb hält Isay auch eine Reichsverweisung für zulässig, wenn sie aus Gründen der Retorsion oder als Repressalie angeordnet werden soll, ferner wenn die Ausweisung zum Schutz der äußeren Sicherheit des Reiches erforderlich wird und schließlich, wenn ein Ausländer auf deutschen Gebiet durch sein Verhalten die geordneten Beziehungen Deutschlands zu einer dritten Macht gefährdet.

Neben den bisher erörterten innerstaatlichen Rechtsgrundlagen des Ausweisungsrechts müssen wir noch einen kurzen Blick auf die internationalen Verträge, besonders auf die Niederlassungsverträge, werfen, welche bei der Feststellung des Aufenthalts und Wohnrechts auch das Ausweisungsrecht berühren. Es entsteht

---

[1]) Isay a. a. O. S. 207.

[2]) Isay, a. a. O. S. 209; Stier-Somlo, Ausweisung a. a. O. S. 298.

[3]) Isay a. a. O. S. 209, 210.

also die Frage, ob die Kontrahenten ihren gegenseitigen Untertanen ein Wohnrecht mit staatsrechtlicher Wirkung ähnlich dem der eigenen Untertanen gewähren. Ist dem so, dann fällt damit jede Einschränkung des Wohnrechts seitens des Staates, also insbesondere die Ausweisungsberechtigung fort. Musterbeispiele solcher Staatsverträge sind vor allem die Niederlassungsverträge, die Deutschland mit den Niederlanden [1]) und mit der Schweiz [2]) abgeschlossen hat. Besonders auf Grund des Deutsch-Schweizerischen Vertrages nimmt Laband [3]) ein Wohnrecht der Ausländer an. Von anderer Seite wird diese Frage verneint [4]).

Eine eingehende Erörterung dieser Ansichten ist unnötig, wenn man den Inhalt der beiden Verträge selbst ansieht. Sie enthalten ausdrücklich die Erlaubnis zur Niederlassung und zum Aufenthalt für die gegenseitigen Untertanen, aber unter der Voraussetzung, daß diese die Gesetze und Polizeiverordnungen des Aufenthaltsstaates befolgen. In beiden Verträgen ist aber jeweils in Art. 2 die Bestimmung enthalten, daß sich die beiden Teile das Recht vorbehalten, Angehörige des anderen Teiles auszuweisen, sei es infolge eines gerichtlichen Urteils, sei es aus Gründen der inneren oder äußeren Sicherheit des Staates, oder auch aus Gründen der Armen- und Sittenpolizei. Hieraus geht hervor, daß aus den Niederlassungsverträgen ein Wohnrecht der durch sie begünstigten Fremden nicht hergeleitet werden kann. Die Möglichkeit einer Ausweisung wird durch sie nicht beseitigt. Ihre Bedeutung beschränkt sich darauf, daß sie bestimmte Gründe aufzählen, über die der Staat bei seiner Ausweisungsbefugnis nicht hinausgehen darf. Vor allem wird dadurch eine willkürliche Ausweisung unzulässig, „die ungebundene

---

[1]) Vertrag vom 17. 12. 1904 (RGBl.) 1906 S. 819 ff) ergänzt durch die Bekanntmachung vom 17. 7. 1912 (RGBl. S. 451).

[2]) Vertrag vom 13. 11. 1909 (RGBl. 1911 S. 887 ff), der an die Stelle des Niederlassungsvertrages vom 31. 5. 1890 getreten ist.

[3]) Staatsrecht S. 141 Anm. 1. ebenso v. Overbeck a. a. O. S. 37 ff; Heinrichs a. a. O. S. 4.

[4]) G. Jellinek, System S. 120; v. Frisch a. a. O. S. 129 ff; Beutner, a. a. O. S. 68; Isay a. a. O. S. 255, Stier-Somlo, Ausweisung a. a. O. S. 497.

Ausweisung wird zur gebundenen"[1]). Hält der Staat sich nicht an die Bestimmungen der Verträge, so haben die im Einzelfall Betroffenen nicht etwa selbst eine Klagemöglichkeit, § 130 Abs. 3 LVG, besteht nach wie vor, sondern nur der Heimatstaat hat eine rechtliche Grundlage zu diplomatischem Vorgehen[2]). Die Bedeutung solcher Niederlassungsverträge liegt also mehr auf völkerrechtlichem oder gar rein politischem Gebiet.

§ 6. **Auslieferung.**

Im Zusammenhang mit der Ausweisung ist noch die Auslieferung zu behandeln. Die Aehnlichkeit zwischen beiden Instituten ist eine rein äußerliche, insofern, als beide dem davon Betroffenen ein weiteres Verweilen im Staatsgebiet unmöglich machen. Es ist keineswegs „die Auslieferung im Grunde genommen Ausweisung", wie Stoerk[3]) sagt. Die Ausweisung ist nach deutschem Recht regelmäßig ein Akt der Prävention, sie dient den Interessen des ausweisenden Staates. Die Auslieferung dagegen ist ein Akt völkerrechtlicher Rechtshilfe, sie ist Uebergabe zur strafrechtlichen Verfolgung. Die Ausweisung enthält meist ein Gebietsverbot (§ 361 Abs. 2 StGB), die Auslieferung nicht, dem Ausgelieferten steht es frei, nach Sühnung des Verbrechens, um dessentwillen er ausgeliefert ist, zurückzukehren. Aber während der Ausgewiesene wählen kann, wohin er sich wenden will, wird der Auszuliefernde den Behörden eines bestimmten fremden Staates überantwortet. Die richtig angewandte Ausweisung richtet sich nur gegen die Bewegungsfreiheit (eine Ausweisung, die erfolgt, um den Ausgewiesenen den an der Grenze wartenden Häschern eines anderen Staates in die Hände zu liefern, die sog. versteckte Auslieferung, ist verpönt). Die Auslieferung dagegen greift in die Freiheit der Person ein[4]).

Schon vor der Reichsverfassung sprach § 9 StBG den Grundsatz aus, daß kein Deutscher einer ausländischen Regierung

[1]) Isay a. a. O. S. 255.
[2]) Beutner a. a. O. S. 69; Isay a. a. O. S. 255; Stier-Somlo, Ausweisung a. a. O. S. 497.
[3]) Stoerk a. a. O. S. 644.
[4]) Lohmann a. a. O. S. 33.

ausgeliefert werden darf. Dieser Satz hat jetzt durch Art. 112 Abs. 3 RV verfassungsrechtlichen Schutz erhalten, er wurzelt in der germanischen Anschauung, die in dem Untertanenverhältnis ein gegenseitiges Treuverhältnis sieht. Der Staat hat die Gerechtigkeit, die er seinen Untertanen schuldet, selbst zu handhaben und darf sie nicht fremder Gerichtsbarkeit überlassen[1]). Ausländern kommt dies Recht aber nicht zu. Die internationalen Interessen bedingen, daß der Verbrecher zur Verantwortung gezogen und der Bestrafung nicht entzogen werde. Daher ist die Auslieferung unentbehrlich. Es steht zunächst im freien Ermessen der Regierung, ob und unter welchen Voraussetzungen sie einen Ausländer ausliefern will. Gewisse Straftaten pflegen dem Auslieferungsverkehr entzogen zu sein; es sind die politischen Verbrechen. Liegt ein solches vor, so kann der Staat dem Täter Asyl gewähren. Dies ist auch nach deutschem Recht anerkannt. Völkerrechtliche und politische Rücksichten haben jedoch zum Abschluß von Staatsverträgen geführt. Hier pflegen die Tatbestände, die auslieferungspflichtig sind, und die Ausnahmen davon genau geregelt zu sein, Voraussetzung ist stets die Verbürgung der Gegenseitigkeit[2]). Während früher die einzelnen Bundesstaaten vor der Gründung des Reiches teilweise schon Auslieferungsverträge abgeschlossen hatten, gehört nach Art. 6 Ziff. 3 der neuen Reichsverfassung die Auslieferung zur ausschließlichen Kompetenz des Reiches.

Ein Auslieferungsvertrag begründet lediglich eine völkerrechtliche Pflicht, auch wenn er als Gesetz publiziert wird, ist er doch kein Gesetz im materiellen Sinne, denn die Befugnis der Verwaltung zur Auslieferung Fremder ist grundsätzlich unbeschränkt. „Ein Auslieferungsvertrag konstituiert nur die völkerrechtliche Pflicht, die landesrechtliche Auslieferungsbefugnis unter gewissen Umständen zu gebrauchen[3])". Der Fremde kann sich nicht darauf berufen, etwa nur wegen der im Vertrage aufgeführten Punkte ausgeliefert zu werden, auch nicht darauf, daß seine Tat asylwürdig sei. Asyl zu gewähren oder zu versagen

---

[1]) Mettgenberg a. a. O. S. 443.

[2]) Grosch, a. a. O. S. 9.

[3]) Lohmann a. a. O. S. 35;

ist lediglich ein Recht des Zufluchtsstaates, der Flüchtige hat keinen Anspruch darauf [1]). v. Overbeck [2]) charakterisiert das Asylrecht treffend, wenn er sagt, es habe mehr politische als juristische Bedeutung.

§ 7. **Unverletzlichkeit der Person** (Art. 114), **von Wohnung** (Art. 115) **und Briefgeheimnis** (Art. 117).

Wenn man den Inhalt der einzelnen Grundrechte unserer Reichsverfassung betrachtet, so scheiden sich drei große Kategorien voneinander. Dies sind einmal „die alten konstitutionellen Inventarstücke", zum andern das „kulturelle Programm" und ferner das „wirtschaftliche Programm [3]). Die Grundrisse der ersten Art haben so gut wie keine praktische Bedeutung mehr, abgesehen davon, daß sie eben in die sachliche Reihe des durch die Reichsverfassung normierten Kultursystems hineingehören [4]). Zu ihnen gehören auch die Artikel 114, 115 und 117.

Der Art. 114, die Freiheit der Person ist unverletzlich, entstammt seinem Grundgedanken nach jenen Zeiten, in denen der Untertan in Gefahr war, durch die Obrigkeit willkürlich seiner Freiheit beraubt zu werden. Damals hatte ein solches Recht wirkliche Bedeutung, heute spricht es eine Selbstverständlichkeit aus. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf dem Vorbehalt des Gesetzes [5]). Dies Recht beschränkt sich nicht auf die Deutschen, der ihm enthaltene Grundsatz kommt durch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch den Ausländern zugute. Maßgebend sind ferner die Spezialgesetze. Hier gilt der oben schon erwähnte, allgemeine Grundsatz, daß sie ihren Schutz allen Individuen geben, also auch den Ausländern, sofern sie nicht einen ausdrücklichen, dahingehenden Vorbehalt enthalten. Die Entziehung der Freiheit kann entweder ein strafprozessualischer Akt sein, der sich gegen eine eines Verbrechens verdächtige Person richtet, oder eine polizeiliche Maßregel, die

[1]) RGSt 33 S. 101.

[2]) a. a. O. S. 80.

[3]) Bredt, Geist der Reichsverfassung, S. 263.

[4]) Vgl. S. 26 Anm. 1.

[5]) Bredt, Geist der Reichsverfassung S. 263.

aus Rücksichten auf die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit und Ruhe oder im eigenen Interesse der verhafteten Person vorgenommen wird. In Betracht kommt einmal das preußische Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit vom 12. 2. 1850 (GS. S. 45). Dies regelt die polizeiliche Sicherungshaft, die nach wie vor dem Landesrecht vorbehalten ist [1]). Hier wird in § 6 die Befugnis der Behörde zur Verhaftung begrenzt, ein Unterschied zwischen Staatsangehörigen und Ausländern ist nicht gemacht. Für die Freiheitsentziehung, welche Zwecken der Strafverfolgung dient, gelten die Vorschriften der Strafprozeßordnung. Dazu kommen noch einige Bestimmungen aus anderen Gesetzen, wie z. B. der Zivilprozeßordnung und dem Landesverwaltungsgesetz, die gewisse erlaubte Exekutivbefugnisse der Behörden enthalten, so die Beugehaft zur Erzwingung des Zeugnisses [2]). Eine gewisse unterschiedliche Behandlung macht die StPO in § 112 Abs. 2 Ziff. 3, die darin begründet ist, daß die Ausländer an ihren Aufenthaltsort weniger fest gebunden sind als die Inländer. Der Verdacht der Flucht, der Voraussetzung ist zum Erlaß eines Haftbefehls, bedarf hiernach keiner weiteren Begründung, wenn der Angeschuldigte ein Ausländer ist und begründeter Zweifel besteht, daß er sich auf Ladung vor Gericht stellen und dem Urteil Folge leisten werde.

Auch mag hier noch eine Bestimmung genannt werden, die mit der Freiheitsentziehung zusammenhängt und eine Besonderheit für Ausländer enthält. Die große Härte der Untersuchungshaft gegen einen Unschuldigen hat die neuere Gesetzgebung dazu veranlaßt, in solchen Fällen eine Entschädigung zu gewähren. So ist das Reichsgesetz vom 14. 7. 1904 (RGBl. S. 321) betr. die Entschädigung für unschuldig erlittene Untersuchungshaft ergangen. Nach § 12 finden die Vorschriften auf Angehörige eines ausländischen Staates nur insoweit Anwendung, als dieser durch seine Gesetzgebung oder einen entsprechenden Staatsvertrag die Gegenseitigkeit verbürgt hat. Ist dagegen ein Ausländer zu Unrecht verurteilt und hat er die gegen

---

[1]) Beutner a. a. O. S. 56.

[2]) Lohmann a. a. O. S. 40.

ihn verhängte Strafe ganz oder zum Teil verbüßt, so erkennt der Staat seine Entschädigungspflicht an, ohne sie hier von der Bedingung der Gegenseitigkeit abhängig zu machen. Das Reichsgesetz vom 20. 5. 1899 (RGBl. S. 345) betr. die Entschädigung der im Wiederaufnahmeverfahren freigesprochenen Personen macht keinen Unterschied in der Behandlung von In- und Ausländern.

Auch der Art. 115, der ein willkürliches Eindringen in die Wohnung jedes Deutschen verbietet und zum Vorbehalt des Gesetzes macht, ist ein solches „konstitutionelles Inventarstück". Den Ausländern ist dies Recht nicht versagt, wie Hubrich und Stier-Somlo annehmen[1]. Ueber die gesetzlich festgelegten Ausnahmen hinaus darf die Behörde auch nicht in die Wohnung eines Ausländers eindringen. Die §§ 7–9 des oben angeführten preußischen Gesetzes vom 12. 2. 1850 (GS. S. 45 ff) und die Vorschriften der StPO, die ein Eindringen aus sicherheitspolizeilichen Gründen und denen der Strafverfolgung genau begrenzen, kommen auch den Ausländern zugute[2], ebenso hat die ganze Wohnungsmangelgesetzgebung, die praktisch nahezu einer Aufhebung dieses „Grundrechts" gleichkommt[3], den Ausländer nicht schlechter gestellt als den Inländer.

Auch der Grundsatz des Art. 117, daß das Briefgeheimnis sowie das Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis unverletzlich sind, beschränkt sich in seiner praktischen Geltung nicht auf die Reichsangehörigen. Schon lange vor Erlaß der Reichsverfassung hat er in der Spezialgesetzgebung Ausdruck gefunden, so im § 5 des Gesetzes über das Postwesen vom 28. 10. 1871 (RGBl. S. 347) und im § 5 des Gesetzes über das Telegraphenwesen vom 6. 4. 1892 (RGBl. S. 467). Kraft ihrer territorialen Geltung schützen diese Gesetze auch den Ausländer. Reichsgesetzliche Ausnahmen bestehen in Interesse der Strafrechtspflege und des Konkursverfahrens (§§ 99–101, 110 StPO;

[1] Hubrich, Verfassungsrecht S. 207; Stier-Somlo, Staatsrecht, I. Bd. S. 445.

[2] Anschütz, Reichsverfassung S. 320; Giese, Reichsverfassung, S. 312.

[3] Bredt, Geist der Reichsverfassung, S. 268.

§ 121 der Konkursordnung). Darüber hinaus darf die Exekutive auch in den Schriftverkehr der Ausländer nicht eingreifen.

§ 8. Die Freiheit des Eigentums.

Neben der Zusicherung der persönlichen Freiheit in Art. 114 enthält die Reichsverfassung auch die Gewährleistung des Eigentums in Art. 153. Der Ausdruck „Gewährleistung" bedeutet hier genau das, was dort mit „Unverletzlichkeit" ausgedrückt ist, nämlich das Verbot unbefugter Eingriffe in die Individualsphäre[1]). Es wird also auch hier nur etwas ganz Selbstverständliches unter Verfassungsschutz gestellt. Daß die Freiheit des Eigentums nicht ein Recht der Deutschen allein ist, bedarf keiner besonderen Hervorhebung. Auch die Ausländer besitzen die Fähigkeit, im Inland Eigentum zu haben. Auch in ihr Eigentum darf die Behörde nur auf Grund eines Gesetzes eingreifen, der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung kreist ja grade um die Freiheit der Person und des Eigentums, hier lag der Ausgangspunkt für die Gleichstellung von In- und Ausländern[2]). Daraus folgt, daß auch eine Enteignung von Ausländern nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden kann. Auch ein Entschädigungsanspruch ist ihnen zuzubilligen, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Die Spezialgesetze haben diesen Grundsatz stets zum Ausdruck gebracht. Das preußische Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. 6. 1874 (GS S. 221) enthält eine gleichmäßige Regelung der Enteignung von In- und Ausländern.

Auf eine Ausnahme wäre hier hinzuweisen. Wenn ein Beamter seine Amtspflicht verletzt, so kommt der Staat für den dem Dritten dadurch entstandenen Schaden an Stelle des nach § 839 BGB verpflichteten Beamten auf (§ 1 des preuß. Ges. über die Haftung des Staates vom 1. 8. 1909 (GS. S. 691) und § 1 des Reichsges. vom 22. 5. 1910 (RGBl. S. 798). Angehörigen eines ausländischen Staates steht nach den aus-

[4]) Anschütz, Reichsverfassung S. 397.
[5]) Beutner a. a. O. S. 88; Hentzsch a. a. O. S. 65.

drücklichen Bestimmungen beider Gesetze ein Ersatzanspruch gegen den Staat bzw. das Reich nur zu, soweit durch die Gesetzgebung des ausländischen Staates oder durch Staatsvertrag die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Hier ergäbe sich demnach die Möglichkeit, daß das Eigentum eines Ausländers im Falle einer Verletzung weniger geschützt wäre als das des Inländers.

§ 9. **Die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung.**

a) Freizügigkeit und das Recht, Grundstücke zu erwerben (Art. 111).

Es ist nun zu prüfen, inwieweit die Grundsätze, die als Grundrechte den Deutschen die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung zusichern, auch für die Ausländer gelten. Das Recht der Freizügigkeit wurde schon oben bei der Frage des Wohnrechts (§ 5) berührt, als es darauf ankam, festzustellen, ob ein Ausländer ein Recht auf Aufenthalt im Staatsgebiet hat. Die Freizügigkeit umfaßt aber auch das Recht, sich innerhalb des Reichsgebiets an jedem beliebigen Ort aufzuhalten und niederzulassen. Art. 111 RV sagt nichts über die Geltung für die Ausländer, der maßgebliche § 1 des Freizügigkeitsgesetzes beschränkt dies Recht aber, wie wir schon fanden, ausdrücklich auf die Reichsangehörigen. Ausländer können sich also nicht auf seine Bestimmungen berufen, wenn sie sich innerhalb des Reichsgebiets, vorausgesetzt, daß sie im Inlande überhaupt geduldet werden, an einem beliebigen Orte niederlassen wollen.

Eingeschränkt wird die Freizügigkeit der Ausländer in Preußen durch § 6 des Gesetzes über die Aufnahme neu einziehender Personen vom 31. 12. 1842 (GS. 1843 S. 5). Hiernach kann die Gemeinde jedem, der nicht nachweist, daß er preußischer Untertan ist, die Aufnahme verweigern. Diese Bestimmung kann heute nicht mehr zu Ungunsten von nichtpreußischen Reichsangehörigen angewandt werden, wohl aber noch gegen Ausländer. Für diese ist sie nach wie vor noch in Geltung, denn es gibt kein Gesetz, das sie etwa aufgehoben hätte. Das Freizügigkeitsgesetz findet auf die Ausländer keine Anwendung, hat also keine nach dieser Richtung hin bestehende Beschränkungen

beseitigen können[1]). Die Bestimmung ermächtigt nur dazu, neu einziehenden Fremden die Niederlassung zu versagen, nicht aber den vorübergehenden Aufenthalt, ebenfalls nicht Niedergelassenen den weiteren Aufenthalt[2]). Ferner ist die Freizügigkeit innerhalb des Landes für Ausländer auch insoweit eingeschränkt, als es im Ermessen der Behörde steht, sie aus ihrem jeweiligen Aufenthaltsort auszuweisen. Das Recht der Ortsverweisung ist in dem der Landesverweisung enthalten. Wenn die Behörde das Recht hat, einen Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen aus dem Lande auszuweisen, so kann sie sich mit einer örtlichen Aufenthaltsbeschränkung begnügen, wenn diese zur Behebung der Lästigkeit des Fremden ausreicht[3]).

Abgesehen von diesen Maßregeln unterliegt ein Ausländer auch allen den Niederlassungsbeschränkungen, die den Inländern gegenüber gesetzlich festgelegt sind. Gemäß § 39 Ziff. 1 StGB kann einer Person, die unter Polizeiaufsicht steht, der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden. Nach einem Runderlaß der preußischen Minister des Innern und der Justiz vom 21. Januar 1871 (J. Min. Bl. S. 35) dürfen auf Grund von § 23 StGB vorläufig entlassene Strafgefangene ohne ortspolizeiliche Erlaubnis ihren Aufenthaltsort auf länger als 48 Stunden nicht verlassen. Nach § 2 des oben erwähnten preußischen Gesetzes vom 31. 12. 1842 (GS. 1843 S. 5) darf ein entlassener Sträfling unter gewissen Voraussetzungen von dem Aufenthalt an bestimmten Orten ausgeschlossen werden. Diese Bestimmung ist aufrechterhalten durch § 3 Abs. 1 des Freizügigkeitsgesetzes und durch Art. 111 RV[4]). § 4 des Freizügigkeitsgesetzes gewährt den Gemeinden ein Abweisungsrecht wegen mangelnder Unterhaltsmöglichkeit, § 5 dieses Gesetzes (in der Fassung der VO über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 24 (RGBl. I S. 103) § 30) ein Ausweisungsrecht aus dem gleichen Grunde. Auch die Bestimmungen des Wohnungsmangelgesetzes vom 26. 7. 23

---

1) Isay a. a. O. S. 225; Hatschek, Verwaltungsrecht S. 182.
2) OVG 10 S. 336.
3) Fleischmann a. a. O. S. 287; Isay a. a. O. S. 226.
4) Isay a. a. O. S. 223.

(RGBl. S. 754), die die Freizügigkeit der Inländer beschränken, gelten für die Ausländer, desgl. § 9 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz der Republik.

Eng verbunden mit der Freizügigkeit ist das Recht des freien Grundstückverkehrs (Art. 111 Satz 2); eine Niederlassung ohne die Möglichkeit, sich am Ort der Niederlassung anzukaufen, würde die praktische Auswirkung des Freizügigkeitsrechts beeinträchtigen können. Heute, wo dieses Grundrecht wohl wenig mehr bedeutet als eine „historische Reminiszenz" [1]), kann auch an dem Recht der Ausländer, Grundstücke zu erwerben, nicht gezweifelt werden, wenn auch das Freizügigkeitsgesetz, das dieselbe Bestimmung enthält, sich nur auf Deutsche beschränkt. Es handelt sich hier mehr um eine Angelegenheit des Privatrechts, in dem die Ausländer den Staatsangehörigen grundsätzlich gleichgestellt sind. Wichtig ist vor allem der Vorbehalt des Gesetzes. Der freie Grundstücksverkehr ist in den Jahren der Inflation in mehreren Ländern durch Landesgesetz öffentlichrechtlichen Beschränkungen unterworfen worden, indem man die diesbezüglichen Rechtsgeschäfte zu ihrer Wirksamkeit von staatlicher Genehmigung abhängig machte. So erging in Sachsen das Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken vom 20. 11. 1920, in Preußen ein gleiches Gesetz vom 10. 2. 1923. Diese Gesetze stehen nicht im Widerspruch mit Art. 111 RV und § 1 des Freizügigkeitsgesetzes, sind vielmehr durch den Vorbehalt in Art. 119 Nr. 1 EG BGB gedeckt [2]). Mit Hilfe dieser Gesetze wollte man einmal Maßnahmen gegen Grundstücksverschleuderungen, dann aber auch gegen Grundstückskäufe von Ausländern treffen, da infolge des Marksturzes eine Ueberfremdung des deutschen Grundbesitzes drohte [3]). Von einer Schlechterstellung der Ausländer bei Erteilung der Genehmigung ist in den Gesetzen keine Rede, mit Rücksicht auf Art. 276 des Versailler Vertrags, wonach Deutschland verpflichtet ist, den Angehörigen der Feindbundmächte keiner-

[1]) Bredt, Geist der Reichsverfassung, S. 265.

[2]) Anschütz, Reichverfassung S. 315; Giese, Reichsverfassung S. 306; RGZ 107, 246.

[3]) Schmidt, a. a. O. S. 76; Hientzsch a. a. O. S. 67.

lei Beschränkungen aufzuerlegen, die nicht schon am 1. 7. 1914 bestanden, außer sofern es seinen eigenen Angehörigen dieselben Beschränkungen auferlegt. Die in den Gesetzen enthaltenen Begriffe wie „gemeines Wohl" und „öffentliches Interesse" ermöglichen aber immer eine gewisse Sonderbehandlung der Ausländer, und die Behörden sind auch entsprechend vorgegangen.

Eine weitere Betätigungsmöglichkeit der persönlichen Bewegungsfreiheit ist das Recht der Auswanderung (Art. 112 Abs. 1). Selbstverständlich kann keine Behörde einen Ausländer hindern, das Reichsgebiet zu verlassen, wenn er nicht gerade im Gebrauch seiner persönlichen Freiheit eingeschränkt ist (etwa durch eine zu verbüßende Freiheitsstrafe). Aber von Auswanderungsfreiheit kann man in einem solchen Falle nicht sprechen, diese steht begrifflich nur den Staatsangehörigen zu und enthält das Recht, das Gebiet des Landes, mit dem sie aufs engste verbunden sind, zu verlassen, sei es nun unter Beibehaltung oder Aufgabe der Staatsangehörigkeit.

b) **Paß- und Meldewesen.**

Außer der verhältnismäßig schutzlosen Stellung durch die Möglichkeit von Ausweisung und Aufenthaltsbeschränkungen unterliegt die Bewegungsfreiheit der Ausländer vielfach noch Einschränkungen, die durch die sog. Fremdenpolizei gehandhabt werden und die Inländern gegenüber nicht zur Anwendung kommen. Sie finden sich besonders auf dem Gebiet des Paß- und Meldewesens. Vor dem Krieg war das Paßwesen von geringer Bedeutung. Maßgebend war und ist auch heute noch das Paßgesetz vom 12. 10. 1867, (BGBl. S. 33), wonach Bundesangehörige keines Reisepapiers bedürfen (§ 1). Nach § 2 des Gesetzes sollte auch von Ausländern weder beim Eintritt noch beim Austritt noch während des Aufenthaltes im Bundesgebiet ein Reisepapier gefordert werden, desgleichen bestand keine Verpflichtung zwecks Vorlegung zur Visierung (§ 5). § 3 bestimmte nur, daß Einheimische sowohl wie Ausländer sich auf amtliches Verlangen genügend über ihre Person auszuweisen hatten. § 9 des Gesetzes (abgeändert durch Art. 4 des Not-

gesetzes vom 24. 2. 1923 (RGBl. I S. 147) enthält jedoch die Bestimmung, daß die Paßpflicht vorübergehend wieder eingeführt werden kann, wenn die Sicherheit des Reiches oder eines Landes oder die öffentliche Ordnung durch außergewöhnliche Ereignisse bedroht erscheinen. Auf Grund dieser Vorschrift ergingen während des Weltkrieges und unmittelbar nachher einige Verordnungen, die letzte am 10. 6. 1919 (RGBl. S. 516), sie ist die Grundlage des heutigen Paßrechts. Nach § 1 der Verordnung muß, wer das Reichsgebiet verläßt oder aus dem Ausland kommt, sich durch einen Paß ausweisen; zu jedem Grenzübertritt ist der Sichtvermerk der zuständigen deutschen Behörde erforderlich. Dies gilt für In- und Ausländer gleichmäßig. § 2 enthält jedoch Sonderbestimmungen für Fremde. Jeder Ausländer, der sich im Reichsgebiet aufhält, hat sich durch einen Paß auszuweisen. Ferner ist die Erteilung von Sichtvermerken an besondere Voraussetzungen geknüpft: die Notwendigkeit der Ein- und Ausreise ist darzutun, der Zweck darf den öffentlichen Interessen nicht zuwiderlaufen. Ausländer, die keinen Paß besitzen, setzen sich der Gefahr aus, abgewiesen zu werden. Zuwiderhandlungen gegen die Paßvorschriften werden nach der Verordnung vom 6. 4. 23 (RGBl. I S. 249), die auf Grund von § 9 des Paßgesetzes erlassen ist, mit Geld, Haft oder Gefängnis bestraft. Ausländer können gemäß § 2 der Verordnung aus dem Reichsgebiet ausgewiesen werden.

Das Paßgesetz von 1867 ist durch diese Vorschriften nicht etwa beseitigt. Die Paßpflicht ist vielmehr gemäß § 9 nur vorübergehend eingeführt[1]). Der jetzige Zustand soll kein dauernder sein; so geht man dazu über, vor allem den Sichtvermerkzwang allmählich im Wege zwischenstaatlicher Vereinbarung zu beseitigen. Andererseits machen es die außerordentlich unruhigen Verhältnisse der Nachkriegszeit in ganz Europa und der starke Andrang oft unerwünschter ausländischer Elemente nötig, auch fernerhin eine scharfe Grenzkontrolle für die Ausländer aufrechtzuerhalten.

Auch in Bezug auf das Meldewesen können die Ausländer Beschränkungen unterworfen werden. Mangels einer Reichsgesetz-

[1]) Isay a. a. O. S. 267.

gebung auf diesem Gebiet sind die landesrechtlichen Vorschriften maßgebend. Für Preußen gilt das schon erwähnte Gesetz vom 31. 12. 1842 (GS. 1843 S. 5). § 8 und 9 des Gesetzes schreiben vor, daß jeder neu Anziehende sich bei der Polizei des betr. Ortes zu melden und die erforderliche Auskunft über seine persönlichen Verhältnisse zu geben hat. Wer dem Neuanziehenden Wohnung gewährt, hat auf die Befolgung dieser Vorschrift zu achten. Dies gilt für In- und Ausländer. Darüber hinaus können an Inländer keine Anforderungen gestellt werden[1]. Dies ist aber nicht auch zugunsten der Ausländer anzunehmen. Auf dem Gebiet der Aufenthaltsregelung, der auch die Meldevorschriften dienen, ist Ausländer gegenüber polizeilicher Zwang oft über die allgemeine Delegation von § 10 II 17 ALR gestattet. Deshalb ist nicht anzunehmen, daß hier der Zwang gegen Ausländer zum Vorbehalt eines Spezialgesetzes gemacht ist[2]. Die Behörde kann auch über die Bestimmungen des Gesetzes von 1842 hinaus für die Ausländer besondere Meldevorschriften erlassen. Danach verfährt auch die Praxis[3].

c. Gewerbefreiheit.

Die notwendige Ergänzung des Prinzips der Freizügigkeit ist die Freiheit der wirtschaftlichen Bewegung, die in Art. 111 als Freiheit, jeden Nahrungszweig zu betreiben, und in Art. 153 Abs. 3 als Freiheit des Handels und Gewerbes gewährleistet wird, denn die Ortsveränderungen einer Person sind meist gerade durch wirtschaftliche Ursachen begründet. Diese Freiheit ist nun nicht den Deutschen vorbehalten, denn ein Staat kann den Fremden nicht die Erwerbs- und Berufstätigkeit abschneiden, wenn er den Aufenthalt überhaupt gestattet. Der schon früher in § 1 der Gewerbeordnung anerkannte Grundsatz der Gewerbefreiheit gilt auch für die Ausländer, die in den §§ 12, 56 d und 64 GO für die Ausländer aufgestellten Ausnahmen hätten keinen Sinn, wenn nicht ihre grundsätzliche Gleichstellung aner-

---

[1]) Entsch. d. KG. Bd. 24 S. 108.

[2]) Isay a. a. O. S. 274; Hientzsch a. a. O. S. 63.

[3]) S. dazu die Polizeiverordnung im Min. Bl. f. i. V. von 1920 S. 171.

kannt wäre[1]). Freilich besteht die Möglichkeit einer jederzeitigen Ausweisung, aber eine lediglich zum Zweck des Ausschlusses von der freien Konkurrenz verfügte Ausweisung würde gegen den Sinn des Gesetzes verstoßen, da sie eine indirekte Beeinträchtigung des gesetzlich zugestandenen Rechts der Gewerbefreiheit bedeuten würde. Eine solche Maßnahme wäre übrigens nur eine tatsächliche, nicht rechtliche Benachteiligung, denn nichts hindert in einem solchen Fall den Ausgewiesenen, seinen Gewerbebetrieb vom Ausland her zu leiten oder einen Inländer zu bevollmächtigen, die Gewerbefreiheit ist mit der Ausweisung noch nicht aufgehoben.

Die Gewerbefreiheit bezieht sich lediglich auf die Zulassung zum Gewerbe, nur diese unterliegt den in der Gewerbeordnung vorgeschriebenen Beschränkungen. Die Ausübung des Gewerbes kann dagegen jedem polizeilichen Zwang unterworfen werden, der sich aus Gründen der allgemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung rechtfertigt. Hier wäre formal die Schaffung von Unterschieden zwischen Einheimischen und Fremden möglich. Die Ausnutzung dieser Möglichkeit wird sich aber in der Praxis meist verbieten, da die Ausübung des Gewerbes durch einen Fremden wohl meist die Ordnung und Sicherheit nicht mehr gefährden wird als der Betrieb eines Inländers[2]).

Ausnahmen von dem Grundsatz der Gleichstellung ergeben sich aus den Bestimmungen über den Gewerbebetrieb im Umherziehen. Hier ist einmal der Kreis der Personen, auf welche die Bestimmungen über den Gewerbebetrieb im Umherziehen Anwendung finden, bei den Ausländern größer, und ferner unterliegen sie einer anderen rechtlichen Behandlung. Die Versagungsgründe für die Erteilung eines Wandergewerbescheins sind für die Inländer in den §§ 57—57b GO geregelt. Für Ausländer gelten gemäß § 56d besondere Vorschriften. Maßgebend ist die Bekanntmachung vom 27. 11. 1896 betr. Ausführungsbestimmungen zur Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachungen vom 13. 1. 1909 und 4. 3. 1912 und der Verordnung vom 13. 3. 1928 (RGBl. 1896 S. 745; 1909 S. 259; 1912 S. 189; RMBl. 1928 S. 89). Danach ist die Erteilung des Wandergewerbescheins abhängig

[1]) Lohmann a. a. O. S. 51; Isay a. a. O. S. 279; Hientzsch a. a. O. S. 71.

[2]) Isay a. a. O. S. 282; Hientzsch a. a. O. S. 72.

von der Bedürfnisfrage, ein Anspruch auf Erteilung besteht nicht. Im Fall der Versagung kann ein Ausländer nicht klagen, er hat nur die Beschwerdemöglichkeit. Das Fehlen eines festen Wohnsitzes im Inland ist allerdings kein Versagungsgrund. Die Geltung erstreckt sich nur auf den Bezirk der ausstellenden Behörde, während der Wandergewerbeschein eines Inländers für das ganze Reichsgebiet gilt. Gemäß § 42 Abs. 4 GO können die Bestimmungen über den Gewerbebetrieb im Umherziehen auf den sog. ambulanten Gewerbebetrieb der Ausländer angewendet werden. Auch in den Fällen des § 59 Nr. 2–4 ist zur Ausübung der dort angeführten Tätigkeiten für Ausländer ein Wandergewerbeschein erforderlich, lediglich für Ziff. 1 des Paragraphen besteht eine Ausnahme auf Grund der oben angeführten Bekanntmachung vom 27. 11. 1896[1]).

Eine weitere Benachteiligung ist möglich auf Grund von § 64 Abs. 3 GO, wonach Beschränkungen des Marktverkehrs der Ausländer als Retorsionsmaßregeln angeordnet werden können.

Ferner finden sich noch einige Ausnahmebestimmungen in anderen Gesetzen. Nach § 1 des Gesetzes über das Auswanderungswesen vom 9. 6. 1897 (RGBl. S. 463) soll die zur Beförderung von Auswanderern nach außerdeutschen Ländern erforderliche Erlaubnis Ausländern grundsätzlich nicht erteilt werden. Diese Bestimmung rechtfertigt sich aus der Anahme, daß Angehörige fremder Staaten dieses Geschäft mehr im Interesse ihrer Regierungen und zum Schaden der meist in ungünstigen Verhältnissen stehenden Auswanderer sowie zum Nachteil des Deutschen Reiches betreiben werden. Während es sich hier um eine Soll-Vorschrift handelt, sind Ausländer gemäß §§ 11 und 13 des Gesetzes ausnahmslos vom Gewerbe der Auswanderungsagenten ausgeschlossen, d. h. solcher Leute, die durch Vorbereitung, Vermittlung oder Abschluß des Beförderungsvertrages beim Auswanderungsbetriebe gewerbsmäßig mitwirken. Die Erlaubnis hierzu darf nur an Reichsangehörige erteilt werden. Auch die Küstenfrachtfahrt, d. i. das Laden von Gütern in einem deutschen Seehafen zwecks Beförderung und Ausladen in einem anderen deutschen Hafen,

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. S. 607; Isay a. a. O. S. 284.

ist durch § 1 des Gesetzes betr. die Küstenfrachtfahrt vom 22. 5. 1892 (RGBl. S. 98) den deutschen Schiffen vorbehalten. Ausnahmen können jedoch gemäß § 2 auf Grund von Staatsverträgen oder durch kaiserliche Verordnung getroffen werden. Solche Verordnungen ergingen am 29. 12. 1881 und am 1. 7. 1886 zu Gunsten der Frachtschiffe von Belgien, Brasilien, Groß-Britannien, Italien, der Niederlande und der drei nordischen Staaten[1]). Aehnliche Bestimmungen gelten für die Küstenfischerei, d. h. den Fischfang innerhalb der Dreimeilenzone. Art. 2. des Internationalen Vertrags betr. die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee vom 6. 5. 1882 (RGBl. S. 25) behält dies Recht ausschließlich den Staatsangehörigen vor. Ausländer, die dagegen verstoßen, machen sich nach § 296 a StGB strafbar. Auch das preußische Fischereigesetz vom 11. 5. 1916 (GS. S. 55) enthält einige Einschränkungen. Grundsätzlich steht das Fischereirecht dem Eigentümer zu ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit. Will jedoch ein Ausländer das Recht pachten, so bedarf er behördlicher Genehmigung (§ 29 Abs. 3 d. Ges.). Auch bei der Erlangung eines Fischereischeines oder eines Erlaubnisscheines unterliegt er besonderen Voraussetzungen (§§ 97 und 98). Aehnliche Einschränkungen enthält die preußische Jagdordnung vom 15. 6. 1907 (GS. S. 207) in den §§ 22 und 29.

§ 10. **Freiheit der geistigen Bewegung.**

a) Religionsfreiheit. (Art. 135).

Neben der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit hat die Reichsverfassung auch die Freiheit der geistigen Bewegung proklamiert. Hier ist in erster Linie der Art. 135 zu nennen, wonach alle Bewohner des Reiches die Religionsfreiheit haben. Wie wir schon sahen, war die Religionsfreiheit überhaupt der Ausgangspunkt der Ideen, die zuerst zu einer Formulierung der Grundrechte geführt haben. Die Religionsfreiheit umfaßt einmal das alte Recht der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 135 Satz 1), ferner aber als notwendige Ergänzung dazu die un-

---

[1]) Graf von Westphalen a. a. O. S. 90.

gestörte Religionsübung (Art. 135 Satz 2) [1]). Wie wir oben fanden, macht die Reichsverfassung hier eine Ausnahme von dem Grundsatze, daß sie sich nur an die Deutschen wendet, aus dem Wortlaut ist zu schließen, daß die Religionsfreiheit allen Reichsbewohnern ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit, also auch den Ausländern, garantiert wird[2]). Die Bestimmung bietet tatsächlich nichts Neues. Schon ALR II 11 § 1 sagte: Die Begriffe der Einwohner des Staates von Gott und göttlichen Dingen, der Glaube und der innere Gottesdienst können kein Gegenstand von Zwangsgesetzen sein. § 2 enthält weiter die Bestimmung, daß jedem Einwohner im Staat eine vollkommene Glaubens- und Gewissensfreiheit gestattet werden muß. Auch die Verfassungen der deutschen Bundesstaaten sprachen denselben Grundsatz aus, so besonders Art. 12 der preußischen Verfassungsurkunde. Das Gesetz betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen vom 3. 7. 1869 (BGBl. S. 292) machte keinen Unterschied zwischen In- und Ausländern, so daß nach altem Recht einer Gleichberechtigung der Ausländer nichts im Wege stand[3]).

Das in der Religionsfreiheit weiterhin noch enthaltene Recht der Vereinigung zu Religionsgesellschaften ist später im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit zu erörtern.

b) **Recht der freien Meinungsäußerung.** (Art. 118).

Die Religionsfreiheit ergibt sich schon aus dem Recht der freien Meinungsäußerung (Art. 118), d. h. dem Recht innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. Dies Grundrecht hat die Reichsverfassung ihrem allgemeinen Grundsatz entsprechend, nur als Recht der Deutschen proklamiert, ohne jedoch dadurch eine Benachteiligung der Ausländer feststellen zu wollen. Den Ausländern kommt dieser Grundsatz vielmehr auf Grund der Spezialgesetzgebung zugute,

[1]) Anschütz, Reichsverfassung S. 351; Bredt, Kirchenrecht II S. 130. Giese, RV S. 354.

[2]) Arndt, Reichsverf. S. 353; Bredt, Kirchenrecht II S. 130; Giese RV, S. 353; Isay a. a. O. S. 90 Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 443.

[3]) Hientzsch a. a. O. S. 81.

die schon lange vor Erlaß der Reichsverfassung die Freiheit der Meinungsäußerung verbürgte. Art. 118 Abs. 1 Satz 1 gehört eben auch zu den oben erwähnten „konstitutionellen Inventarstücken". In Betracht kommt hier das Reichsgesetz über die Presse vom 7. 5. 1874 (RGBl. S. 74). § 1 des Gesetzes gewährt die Freiheit der Presse, d. h. das Recht, seine Meinung frei in technischer Wiedergabe äußern und verbreiten zu dürfen. Ein Unterschied zwischen In- und Ausländern ist nicht getroffen, das zeigt sich besonders in § 8 des Gesetzes, wonach alle Personen, die verfügungsfähig und im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte sind, sowie im Deutschen Reich ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, verantwortliche Redakteure einer periodischen Druckschrift sein können. Im letzteren Satz liegt der ausdrückliche Verzicht auf das Erfordernis der Reichsangehörigkeit[1]).

Ein Ausfluß des Rechts der freien Meinungsäußerung ist ferner Art. 142 Satz 1: Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Dieser Satz bedeutet wie die anderen Zusicherungen zu Gunsten der individuellen Handlungsfreiheit, „daß die Verwaltungsorgane nicht ohne gesetzliche Grundlage in die Erzeugung und Verbreitung von Kunstwerken, in die forschende und lehrende Tätigkeit der Wissenschaft eingreifen dürfen"[2]). Daß dieser Grundsatz in gleicher Weise auch für die Ausländer gilt, ist schon mehrfach betont. Ihre Schranke findet natürlich jede derartige Betätigung an den allgemeinen Gesetzen, mit denen sie sich nicht in Widerspruch setzen darf.

§ 11. **Vereinigungsfreiheit.**

a) Vereins- und Versammlungsfreiheit. (Art. 123, 124).

In weitgehendem Umfang gewährt die Reichsverfassung auch die Vereinigungsfreiheit. In Betracht kommen zunächst die Art. 123 und 124, die den Deutschen Vereins- und Versammlungsrecht garantieren. Die Frage, ob auch die Ausländer Vereine bilden oder sich versammeln dürfen, wird dadurch nicht berührt, in dieser Hinsicht bleibt es bei dem früher geltenden

---

[1]) Beutner a. a. O. S. 84; v. Rönne-Zorn a. a. O. S. 263.

[2]) Anschütz, Reichsverfassung S. 373.

Rechtszustand. Schon das Reichsvereinsgesetz vom 19. 4. 1908 (RGBl. S. 151) bestimmte in § 1, daß alle Reichsangehörigen das Recht haben, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln, und daß dieses Rechtes polizeilich nur den gesetzlich festgelegten Schranken unterliegt. Wie sich aus dem Wortlaut ergibt, sichert das Gesetz nur den Reichsangehörigen die Vereins- und Versammlungsfreiheit zu, nicht aber auch den Ausländern.

Der Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918 (RGBl. S. 1303) setzte mit der Bestimmung „das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung", rechtswirksam alle beschränkenden Bestimmungen des Reichsvereinsgesetzes außer Kraft. Es handelte sich hier nicht um einen Programmsatz oder um eine bindende Norm für den Gesetzgeber, wie das Kammergericht [1]) in einem Urteil vom 10. 6. 21 annahm, sondern um unmittelbares Recht [2]). Die Rechtslage der Ausländer ist aber hierdurch nicht geändert. Daß der Aufruf auch den Ausländern das Vereinigungsrecht habe gewähren wollen, ist nicht anzunehmen. Diesen war das Recht auch vorher nicht gesetzlich gewährt, eine Ausdehnung auf die Ausländer hätte daher einer besonderen Hervorhebung bedurft. Demnach ist auch heute für sie noch das vorrevolutionäre Recht maßgebend [3]).

Als das Reichsvereinsgesetz die Vereins- und Versammlungsfreiheit nur den Inländern gewährte, entstand in der Literatur lebhafter Streit über die Rechtsstellung der Ausländer. Es wurde die Ansicht vertreten, das Vereins und Versammlungsrecht sei eine von Staatswegen verliehene, staatsbürgerliche Befugnis und deshalb sei es nur allen Deutschen, nicht aber den Ausländern eingeräumt [4]). Demgegenüber ist jedoch daran

[1]) KG JW 1921 S. 1092 ff.

[2]) Anschütz, Reichsverfassung, S. 329; W. Jellinek, Revolution und Reichverfassung a. a. O. S. 9; Delius, Das geltende Versammlungsrecht a. a. O. S. 60; RGSt 56, 177.

[3]) Delius, Das neue Vereins- und Versammlungsrecht a. a. O. S. 97. Isay a. a. O. S. 167; Hintzsch a. a O. S. 90.

[4]) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz S. 42; v. Frisch S. 244 und 349, der dies bes. aus den Beratungen des Gesetzes im Reichstag folgern will. Hientzsch a. a. O. S. 93.

festzuhalten, daß das Recht, Vereine zu bilden und sich zu versammeln, ein Ausfluß der persönlichen Bewegungsfreiheit also ein echtes Grundrecht ist. Allerdings streift es sehr nahe an das politische Gebiet, indem es Voraussetzung jeden politischen Lebens und politischer Betätigung ist, wodurch ein Einfluß auf die staatliche Willensbildung erstrebt und auch ausgeübt werden kann. Infolgedessen müssen von vornherein gewisse Schranken errichtet werden, um einem möglichen Mißbrauch dieser Freiheit vorzubeugen[1]). Betont wurde auf der einen Seite, daß das RVG nur das Vereins- und das Versammlungsrecht der Inländer geregelt habe, „für die Ausländer aber die ganze Buntscheckigkeit des Landesrechts in Kraft geblieben sei“[2]), auf der anderen Seite aber das RVG habe eine vollständige reichsrechtliche Regelung getroffen, so daß alles Partikularrecht aufgehoben sei. Dann fänden die landesrechtlichen allgemeinen Grundsätze über die Befugnisse der Polizei auf die Betätigung der Vereins- und Versammlungsfreiheit durch die Ausländer in vollem Umfang Anwendung[3]). Festzustellen ist nun, daß das RVG als Ganzes keine Beschränkung der Ausländer, sondern eine Privilegierung der Reichsangehörigen gegenüber dem jetzt auch noch für Ausländer geltenden § 10 II 17 ALR darstellen sollte. Die Grundlage aber, die freie der polizeilichen Willkür entrückte Betätigung der persönlichen Freiheit steht auch den Ausländern zu[4]).

Zulässig ist den Ausländern gegenüber einmal jede Beschränkung, die früher nach dem RVG auch gegen Inländer zulässig war, darüber hinaus aber ist die Polizei an die Grenzen, die das RVG setzte, nicht gebunden. Sie darf vor allem nicht bloß „restriktiven“ sondern auch „vorbeugenden“ Zwang anwenden[5]). Die §§ 61 Abs. 2 und 43 BGB sind zu Gunsten der Ausländer nicht aufgehoben. Immer ist aber Voraussetzung,

[1]) v. Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 312.

[2]) Laband, Zum Entwurf d. Vereinsges. a. a. O. S. 5. Delius, Das öffentl. Ver.- u. Versammlungsr. S. 34, Lohmann a. a. O. S. 67.

[3]) Anschütz, Verfassungsurkunde S. 521; Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz S. 42.

[4]) Beutner a. a. O. S. 79; Hatschek, Verw.-R. S. 185.

[5]) Isay a. a. O. S. 169.

daß die Beschränkung zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. Nie darf die Polizei willkürlich eingreifen.

Es entsteht nun die Frage, ob die Vorschriften des RVG über Versammlungsleiter, vorherige Anmeldung politischer Versammlungen und ähnliche Bestimmungen auch unmittelbare Geltung für die Ausländer haben, als gewisse Mindestforderungen, denen nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Ausländer genügen müssen [1]). Sicherlich führte die Bejahung der Frage zu dem praktisch richtigeren Ergebnis; dies hat jedoch, für Preußen wenigstens, keinen gesetzlichen Ausdruck gefunden. Für Bayern bestimmte eine Anweisung zum Vollzug des RVG [2]), daß Ausländern ein soches Recht nicht zustehe, daß sie jedoch hinsichtlich solcher Veranstaltungen den Vorschriften des RVG unterworfen seien. In Preußen fehlt eine solche Bestimmung. Selbstverständlich kann die Polizei im Rahmen von 10 II 17 ALR jederzeit derartige Bestimmung treffen, diese gelten aber immer nur auf Grund einer besonderen Anordnung. Daher kann ein Ausländer, der gegen die Bestimmungen verstößt, nicht gemäß § 18 RVG bestraft werden, sondern nur, wenn in einer Ausführungsverordnung etwa eine derartige Strafbestimmung vorhanden ist.

Ob die Ausländer sich in Versammlungen der deutschen Sprache zu bedienen haben, wird die Polizei von ihrem pflichtmäßigen Ermessen abhängig machen können. § 12 Abs. 1. RVG, der für öffentliche Versammlungen die deutsche Sprache vorschrieb, ist durch ein Gesetz vom 19. 4. 1917 (RGBl. S. 361) schon vor dem Wegfall der allgemeinen Beschränkungen aufgehoben worden, aber auch nur zu Gunsten der Reichsangehörigen. Zwar hat das preußische Oberverwaltungsgericht schon lange vor Erlaß des RVG festgestellt, daß der Gebrauch einer fremden Sprache an sich nicht geeignet ist, die öffentliche Ruhe und Ord-

---

[1]) Bejaht wird diese Frage von Stier-Somlo, Reichsvereinsges. S. 42 u. Isay a. a. O. S. 171; verneint vor allem von Beutner a. a. O. S. 81; Hintzsch a. a. O. S. 99.

[2]) Abgedruckt bei Stier-Somlo, Reichsvereinsges. S. 259.

nung zu gefährden [1]), aber ein Recht zum Gebrauch einer fremden Sprache haben die Ausländer deshalb nicht. Auch Art. 113 RV gewährt ihnen ein solches Recht nicht. Diese Bestimmung handelt vielmehr nur von den nicht deutsch sprechenden Volksteilen des Reichs, also von Reichsangehörigen, außerdem hat sie keine unmittelbare Wirkung, ist vielmehr nur als Richtschnur für die Gesetzgebung anzusehen, ganz abgesehen davon, daß „Volksteile" die Fähigkeit entbehren, ein Recht zu haben oder geltend zu machen [2]).

Ob ein Verein als Ausländerverein oder eine Versammlung als Ausländerversammlung anzusehen ist, bestimmt sich nach der Staatsangehörigkeit der Mitglieder oder Teilnehmer [3]), nicht maßgebend ist etwa der Sitz des Vereins. Nicht die Teilnahme oder Mitgliedschaft einzelner Ausländer ist ausschlaggebend, vielmehr muß die überwiegende Mehrheit aus Ausländern bestehen, um eine Versammlung oder einen Verein als ausländisch ansehen zu können. Inländer dürfen in ihrer Vereinigungsfreiheit durch die Teilnahme von Ausländern nicht eingeschränkt werden, gegen die die Polizei einschreiten zu müssen glaubt. So hat das preußische Oberverwaltungsgericht [4]) festgestellt, daß die Polizei, die einem Ausländer die Teilnahme an einer Versammlung verboten hatte, sich nur an den Ausländer selbst halten kann, nicht aber von der Versammlung die Entfernung des Ausländers fordern oder diese gar im Falle der Weigerung auflösen darf. Letzten Endes hat der Staat natürlich immer die Möglichkeit, einen Ausländer, der sich wegen seiner Vereins- oder Versammlungstätigkeit mißliebig macht, auszuweisen.

b) Religiöse Vereinigungsfreiheit.
(Art. 137 Abs. 2).

Die religiöse Vereinigungsfreiheit ist von der Reichsverfassung durch zwei Bestimmungen gewährt: einmal im Rahmen

[1]) OVG 1 S. 347; 32, 395.

[2]) Anschütz, RV S. 317.

[3]) Delius, Das öffentl. Vereins- u. Versammlungs-Recht S. 36; Isay a. a. O. S. 173.

[4]) OVG 53 S. 265.

von Art. 124, wonach für religiöse Vereine und Gesellschaften dieselben Bestimmungen gelten wie für die allgemeine Vereinsbildung; ferner bestimmt Art. 137 Abs. 2, daß die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften gewährleistet wird. Beide Bestimmungen sagen nicht etwa dasselbe. Die in Art. 137 Abs. 2 gewährleistete Freiheit ist ein Bestandteil der allgemeinen Religionsfreiheit, die durch Art. 135 allen Bewohnern des Reichs, also auch den Ausländern, verbürgt ist. Deshalb haben letztere auch die unbeschränkte Vereinigungsfreiheit für Religionsgesellschaften [1]). Anders steht es jedoch mit dem Zusammenschluß der Ausländer zu religiösen Vereinen und Gesellschaften. Hier genießen sie nicht die gleiche Vorzugsstellung. Zwischen beiden Begriffen besteht ein Unterschied, den Hatschek [2]) mit Unrecht nicht macht. Das Kennzeichen der „Religionsgesellschaft" ist das gemeinsame Bekenntnis. „Religiöse Vereine und Gesellschaften" sind dagegen Vereinigungen, die innerhalb einer solchen Bekenntnisgemeinschaft bestimmte Zwecke verfolgen [3]). So sind z. B. die geistlichen Gesellschaften (Orden) der katholischen Kirche religiöse Gesellschaften im Sinn von Art. 124 Abs. 1 Satz 3. Hinsichtlich solcher Vereine ist für Ausländer der alte Rechtszustaud aufrechterhalten. Maßgebend sind gemäß § 24 RVG noch die Vorschriften des Landesrechts. Das preußische Vereinsgesetz vom 11. 3. 1850 (GS. S. 277 ff.) hat den Ausländern jedoch keinerlei Vereinsfreiheit gewährt, also auch nicht zum Zusammenschluß von religiösen Vereinen [4]). Gegen den Zusammenschluß von Ausländern zu religiösen Vereinen, die nicht „Religionsgesellschaften" sind, kann die Polizei daher im Rahmen von § 10 II 17 ALR Beschränkungen jeder Art verfügen. Meist wird hierzu allerdings kein Anlaß vorliegen, da religiöse Zwecke kaum eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bedeuten. Nur falls sich hinter dem reli-

---

[1]) Giese, Reichsverf., S. 361; Isay a. a. O. S 179.

[2]) Staatsrecht 1 S. 227.

[3]) Bredt, Kirchenrecht II S. 140; so auch Anschütz, Verfass.-Urk. S. 200; RV S. 360; Giese, RV S. 361.

[4]) Isay S. 180; Beutner a. a. O. S. 71 u. Hientzsch, S. 113.

giösen ein politischer Zweck verbirgt, wird stets ein Anlaß zum Einschreiten gegeben sein.

c) Wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit. (Art. 159).

Schließlich hat die Reichsverfassung noch in Art. 159 die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen für jedermann und alle Berufe proklamiert. Von der Vereinsfreiheit unterscheidet sie sich dadurch, daß eine vereinsmäßige Organisation nicht erforderlich ist, vielmehr ein tatsächliches Zusammenwirken genügt[1]). Aus dem Wortlaut „für jedermann" kann man noch keine Ausdehnung dieses Rechts auf die Ausländer herleiten, wie es Isay[2]) tut. Ausschlaggebend ist vielmehr lediglich die Tatsache, die übrigens auch Isay heranzieht, daß schon durch § 152 der Gewerbeordnung, die, wie wir oben sahen, gleichmäßig für In- und Ausländer gilt, dieser Grundsatz anerkannt war. Nach der Gewerbeordnung war die Vereinigung „zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen" gestattet, nach der Reichsverfassung darüber hinaus „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirschaftsbedingungen." Diese Erweiterung wird man auch den Ausländern zugute kommen lassen müssen, sodaß Ausländervereinigungen, die solche Ziele verfolgen, keinerlei Beschränkungen unterworfen werden dürfen. Die Bestimmung geht übrigens über den Rahmen eines gewöhnlichen Grundrechts hinaus, indem sie nicht nur Freiheit gegen Eingriffe der öffentlichen Gewalt gewährt, sondern auch Schutz gegen Beeinträchtigung durch die Maßnahmen von Privatpersonen gibt, also gegenüber den „sozialen Gewalten"[3]). Ein besonderes Augenmerk wird die Polizei allerdings immer auf solche Ausländervereinigungen richten müssen, da wirtschaftliche Fragen gerade heute sehr leicht ins politische Gebiet hinüberspielen, wo den Fremden nicht die gleichen Rechte

---

[1]) Bredt Geist d. Reichsverfassung S. 362; Anschütz, Reichsverf. S. 412.

[2]) Isay a. a. O. S. 181.

[3]) Sinsheimer in Sten. Ber. S. 1749. Anschütz, Reichsverfassung S. 412; Giese, Reichsverfassung S. 407.

wie den Inländern eingeräumt werden können, sie vielmehr den oben erwähnten Beschränkungen unterliegen.

§ 12. **Petitionsfreiheit.** (Art. 126).

Von keiner der in den Grundrechtskatalog aufgenommenen Bestimmungen kann man mit mehr Berechtigung sagen, daß es sich um ein „konstitutionelles Inventarstück" handelt als von der in Art. 126 proklamierten Petitionsfreiheit. Ihre Bedeutung hatte sie nur zu den Zeiten, als es noch keinen verwaltungsgerichtlichen Schutz gab. Das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde zu wenden, ist nachgerade eine Selbstverständlichkeit, auch für die Ausländer. Lediglich der Streit darüber hat Bedeutung, ob Ausländer auch das Recht haben, Petitionen an die Volksvertretung zu richten. Manche Autoren, besonders in neuerer Zeit, vertreten die Ansicht, daß es sich hier um ein staatsbürgerliches Recht handele, daß seiner begrifflichen Natur nach den Ausländern versagt sei [1]). Auf der andern Seite hält man es für ein bürgerliches Recht, das auch den Ausländern zustehe [2]).

Um zu einer richtigen Entscheidung zu kommen, muß man zunächst den Charakter des Petitionsrechts klarstellen. Das Petitionsrecht hat einmal eine negative Seite, die darin besteht, bei der Abfassung von Bitten und Beschwerden keinen anderen als den gesetzlich zugelassenen Schranken unterworfen zu werden. Insofern ist das Petitionsrecht ein Ausfluß der natürlichen Handlungsfreiheit, ein echtes Grundrecht [3]). Wenn man das Wesen dieses Rechts nur hierin sieht, kommt man zu dem Ergebnis, daß es auch den Ausländern durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zugute kommt.

Darüber hinaus hat das Petitionsrecht aber noch eine positive Seite. Der ihm innewohnende Charakter geht, wenn

[1]) Schmitt, a. a. O. S 169; Thoma, a. a. O. S. 198.

[2]) Hatschek, Staatsrecht I S. 243; Anschütz, RV S. 333; Giese RV S. 332.

[3]) So im wesentlichen Laband, Staatsrecht I 282; Bornhak, Das Petitionsrecht a. a. O. S. 405; Loening a. a. O. S. 11; Zorn, Staatsrecht a. a. O. S. 241.

auch nicht auf Erfüllung der Bitte oder Beschwerde, so doch auf sachliche Prüfung und Antwort [1]). Die praktische Auswirkung dieses „Rechtes“ ist heute allerdings außerordentlich gering. Diese Ansicht von dem Wesen des Petitionsrechts ist richtig, andernfalls brauchte es gar nicht ausdrücklich genannt zu werden [2]). Hierdurch unterscheidet es sich aber wesentlich von den anderen Grundrechten, diese enthalten nur einen Anspruch auf Freiheit vom gesetzwidrigen Zwang, beim Petitionsrecht dagegen besteht eine Verpflichtung zu positiver Tätigkeit, nämlich zu sachlicher Prüfung. Deshalb steht dies Recht auch nicht jedermann zu, sondern nur dem, der einen Rechtstitel für seinen Besitz geltend machen kann [3]). Art. 126 gewährt es nur den Deutschen, auch nach der preußischen Verfassungsurkunde war es auf die Preußen beschränkt, den Ausländern ist es demnach versagt. Abzulehnen ist daher die Ansicht von Anschütz [4]), der das Petitionsrecht als rein bürgerliches Recht den Ausländern zuerkennt, ebenso die von Giese [5]), der es trotz des in ihm enthaltenen positiven Anspruchs auch auf die Fremden ausdehnen will.

In der Praxis des preußischen Landtags und des Reichstags ist allerdings der Grundsatz anerkannt, daß die Volksvertretung das Recht hat, Petitionen von Ausländern anzunehmen und darüber nach ihrem Ermessen zu verfügen. Daher ist der Ausländer nicht gehindert, Petitionen einzureichen [6]). Ein Recht auf Erledigung hat er aber deshalb nicht. Die Ausländer werden ihre Petitionen am besten auf dem diplomatischen Weg durch ihren Heimatstaat vorbringen, wenn ihre Anliegen wirklich berechtigt sind. Denn meist wird von dem Petitionsrecht auch von den Inländern nur in ganz aussichtslosen Fällen Gebrauch gemacht, wenn nämlich sämtliche Rechtsinstanzen durchlaufen sind

[1]) G. Jellinek, System S. 131; ferner Giese, Die Grundrechte S. 123; Arndt, RV S. 333; Anschütz, Reichsverf. S. 333.

[2]) v. Frisch, a. a. O. S. 339; Stier a. a. O. S. 715.

[3]) Stier-Somlo, Staatsrecht I S. 473; Stier a. a. O. S. 715.

[4]) Reichsverf. S. 333.

[5]) Reichsverf. S. 332.

[6]) v. Frisch, a. a. O. S. 341 ff.; Hatschek, Staatsrecht I S. 249; Stier a. a. O. S. 712.

und der Petitionierende immer noch nicht sein Recht erhalten zu haben glaubt. Für solche Anliegen hat natürlich die Volksvertretung keine Zeit und mit einem kurzen ablehnenden Bescheid ist die Bedeutung des Petitionsrechts heute im allgemeinen erschöpft.

Schluß.

Die Erörterung unserer Aufgabe hat gezeigt, daß die Rechtsstellung der Ausländer auf dem durch die Grundrechte geregelten Gebiet in sehr weitem Umfang der der deutschen Staatsangehörigen gleichkommt, wenn auch die Grundrechte mit ihrer verfassungsmäßigen Garantie sich unmittelbar nur an die Deutschen richten. Auf der anderen Seite darf man sich aber nicht der Tatsache verschließen, daß diese Gleichstellung nur eine scheinbare ist, die durch das staatliche Ausweisungsrecht jederzeit ihre Bedeutung verlieren kann. Ob hierin eine Wandlung begrüßens- und erstrebenswert ist, muß erst die Zukunft lehren. Sicherlich sind für unser deutschen Recht die Auswertungsmöglichkeiten von Art. 4 der Reichsverfassung noch nicht erschöpft. Voraussetzung dafür wäre aber, daß die Ideen eines allgemeinen Weltbürgertums im internationalen Recht sich durchsetzten. Ob dies zum Heil der Menschheit wäre, bleibe dahingestellt. Heute scheinen wir jedenfalls trotz Völkerbund weiter denn je von diesem Zustand entfernt zu sein.

Lebenslauf.

Geboren wurde ich, Richard Heinze, am 21. 1. 1906 zu Hofgeismar in Hessen-Nassau als Sohn des Oberlehrers Fritz Heinze und seiner Ehefrau Hedwig geb. Hosch. Ich besuchte die Volksschule und darauf das Gymnasium Philippinum zu Marburg an der Lahn. An dieser Anstalt bestand ich Ostern 1924 die Reifeprüfung. Meine rechtswissenschaftlichen Studien betrieb ich auf den Universitäten Marburg, Freiburg und München. Am 13. 6. 1928 bestand ich vor der Prüfungskommission am Oberlandesgericht Kassel die erste juristische Staatsprüfung und wurde am 24. Juli 1928 zum Gerichtsreferendar ernannt.